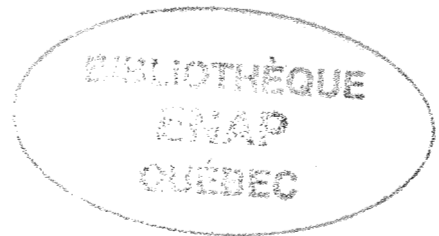


MEM  
607

# **ÉVALUATION DU PROGRAMME D'AIDE À L'INTÉGRATION EN EMPLOI DU MINISTÈRE DE LA MAIN-D'OEUVRE, DE LA SÉCURITÉ DU REVENU ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

MÉMOIRE DE MAÎTRISE



PAR: CATHERINE MARSOT

DIRECTEUR DU MÉMOIRE: M. FILIP PALDA

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE  
AVRIL 1995

## REMERCIEMENTS

*Étudier, c'est être attentif et pouvoir reproduire, mais il faut aussi réfléchir en s'astreignant à toujours confronter les images au faits.*

*Sun Tse*

Cette aventure, parfois difficile, parfois intrigante mais surtout enrichissante ne s'est pas fait seul. J'aimerais tout d'abord, remercier monsieur Filip Palda qui m'a encadré et conseillé tout au long de cette recherche. Merci aussi à monsieur Richard Marceau, président du jury, ainsi qu'à monsieur Paul Storer, membre du jury. Un merci spécial à madame Ghislaine Fortin du ministère de la sécurité du revenu qui m'a fourni les données concernant l'étude Relance. Enfin, un merci particulier à Isabelle Brunet pour ses conseils ainsi qu'à Isabelle et Frédéric Deblois pour leur encouragements et leur support.



*Je crois que l'infailible façon de tuer un  
homme c'est de le payer en chômeur*

*Cent mille façons de tuer un homme*

Félix Leclerc

## TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
<b>CONTEXTE DE LA RÉALISATION ET LIMITES DE L'ÉVALUATION .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>9</b>
<b>PREMIER CHAPITRE</b>	
<b>Le processus d'évaluation de programme en douze (12) questions.....</b>	<b>10</b>
<b>DEUXIÈME CHAPITRE</b>	
<b>L'étape de la planification du Programme</b>	
2.1. La description du Programme.....	12
2.2. La raison d'être du Programme.....	12
2.2.1. Bref historique du système québécois d'aide de dernier recours.....	13
2.2.2. L'intervention gouvernementale.....	15
2.2.3. Analyse de l'intervention gouvernementale.....	15
2.2.3.1. Le point de vue politique.....	16
2.2.3.2. Le point de vue économique.....	17
2.3. La cible du Programme.....	20
2.3.1. La théorie du programme et du problème.....	20
2.4. Les objectifs du Programme.....	21
2.5. La nature du Programme.....	22
<b>TROISIÈME CHAPITRE</b>	
<b>L'étape du suivi du Programme</b>	
3.1. Les ressources investies dans le Programme.....	26
3.2. Les activités de production du Programme.....	28
3.3. Les extrants du Programme.....	30
3.4. L'analyse du rationnel.....	30
3.4.1. Le mandat du Programme.....	31
3.4.2. Analyse de la cohérence entre les activités du Programme	

et les impacts attendus.....	31
3.4.2.1. Caractéristiques et besoins de la clientèle visée par PAIE.....	32
3.4.2.2. Incitation monétaire auprès des employeurs versus l'intégration des prestataires.....	33

## QUATRIÈME CHAPITRE

### L'étape de l'évaluation du Programme

4.1. Les impacts du Programme.....	36
4.1.1. L'utilisation des données de l'étude <i>Relance</i> .....	37
4.1.2. La méthode expérimentale versus la méthode non-expérimentale.....	38
4.1.3. Les impacts du Programme sur la réintégration des prestataires.....	40
4.1.3.1. Estimation du biais de sélection et réajustement des données.....	41
4.1.3.2. Analyse des résultats obtenus.....	42
4.1.4. Les impacts du Programme sur le nombre d'emplois disponible sur le marché.....	45
4.1.4.1. La probabilité de trouver un emploi.....	46
4.1.4.2. L'effet net de PAIE sur la création d'emploi.....	48
4.2. L'atteinte des objectifs du Programme.....	50
4.3. Le rendement absolu des ressources du Programme.....	51
4.3.1. Calcul du bénéfice net du Programme en variant le coût d'option social et la valeur de production.....	56
4.4. Le rendement du Programme comparativement à d'autres programmes.....	58
4.4.1. La difficulté de comparer diverses évaluations.....	59
4.4.2. L'expérience suédoise.....	59
4.4.2.1. Le programme de renforcement des services en emploi.....	60
4.4.3. L'expérience américaine.....	61
4.4.3.1. Le Programme de primes monétaires aux employeurs et aux employées.....	62
4.4.4. Comparaison du rendement des divers moyens d'intervention.....	64
4.5. La valeur du Programme.....	68

CONCLUSION.....	70
-----------------	----

## BIBLIOGRAPHIE

### TABLEAUX

1. Processus d'évaluation de programme.....	11
2. Les extraits du Programme.....	30
3. Les résultats de l'étude <i>Relance</i> .....	38
4. Pourcentage du temps possiblement en emploi.....	47
5. Effets net de PAIE sur la création d'emploi.....	49
6. Analyse coûts/bénéfices.....	54
7. Coût par emploi créé.....	55
8. Ratio de la valeur de production et des subventions accordées.....	55
9a) Bénéfice net de l'année 1993-94 lorsque le Programme a une durée de 4.5 mois.....	57
9b) Bénéfice net de l'année 1993-94 lorsque le Programme a une durée de 6.5 mois.....	57
9c) Bénéfice net de l'année 1993-94 lorsque le Programme a une durée de 8.5 mois.....	57
10. Résultats de l'expérience à Eskilstuna.....	61
11. Tableau synthèse du rendement relatif du Programme.....	67

### FIGURES

1. Théorie du Programme et du problème.....	Annexe A
2. Les activités de production du Programme.....	29

### ANNEXES

A	Théorie du Programme et du problème
B	Données de l'étude <i>Relance</i> du ministère de la Sécurité du Revenu concernant le Programme PAIE
C	Données ajustées en tenant compte des estimations du biais de sélection

## ***LE CONTEXTE DE RÉALISATION ET LES LIMITES DE L'ÉVALUATION***

L'élaboration d'une politique de sécurité du revenu dépend de plusieurs facteurs dont, entre autres, les conditions économiques du pays, le consensus social qui y existe et, bien sûr, la capacité des contribuables à défrayer les coûts d'une telle politique. Il s'avère donc nécessaire, pour un gouvernement, d'adapter continuellement ses programmes et ses politiques aux divers changements qui surviennent. La restructuration de l'économie québécoise des cinq dernières années a modifié profondément le marché du travail. Celle-ci s'est traduite à la fois par un taux de chômage accru et une pénurie de main-d'oeuvre qualifiée. Afin de lutter contre les conséquences de cette restructuration, les dirigeants portent un intérêt particulier aux politiques actives du marché du travail. C'est dans ce contexte que le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle du Québec a mis sur pied le Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi (PAIE) en 1989.

L'évaluation d'un programme ou d'une politique sociale s'intègre dans le processus démocratique où les élus doivent rendre compte du rendement des politiques mises en oeuvre. Par ailleurs, les difficultés budgétaires auxquelles le pays fait face depuis quelques années, a accentué particulièrement l'intérêt porté à l'égard des activités d'évaluation. Les politiques actives du marché du travail n'échappent pas à cette règle.

Ce mémoire propose donc l'évaluation de ce Programme. Il s'agit de la dernière exigence en vue de l'obtention de la maîtrise en administration publique, option évaluation de programmes. Elle a été réalisée de janvier à avril 1995 et elle a pour objectif d'appliquer une méthode précise d'évaluation de programme mise au point par trois chercheurs de l'École nationale d'administration publique (Marceau, Otis, Simard: 1991). Il est à noter que cette étude

n'a pas été réalisée dans le cadre d'un mandat donné par le ministère de la Main-d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle du Québec. Il s'agit plutôt d'une évaluation s'appuyant exclusivement sur le domaine littéraire traitant des politiques actives du marché du travail ainsi que sur des évaluations de programme et de politique sur ce sujet. Le choix de l'évaluation de cette politique est un choix personnel et les opinions qui s'y reflètent sont libres de toutes interprétations de la part du lecteur. Par ailleurs, il est à noter qu'aucun financement n'a été octroyé à la réalisation de cette évaluation.



## ***INTRODUCTION***

L'évaluation du Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi que propose cette étude, se divise en quatre chapitres. Le premier chapitre présente le processus d'évaluation de programme qui servira de cadre théorique à l'évaluation en question. Le chapitre suivant décrit le programme ainsi que la planification de son évaluation. La raison d'être, la cible, les objectifs et la nature du programme y seront définis. Le troisième chapitre expose l'étape du suivi du Programme. Les intrants, les activités de production, les extrants, ainsi que le rationnel (analyse de la cohérence entre les activités et les impacts attendus) du Programme seront analysés. Enfin, le dernier chapitre traite des questions proprement dite d'évaluation du Programme. Il sera alors question de l'impact du Programme, de l'atteinte de ses objectifs, du rendement absolu de ses ressources et de son rendement relatif. Finalement, ce chapitre porte un jugement sur la valeur du Programme à la lumière de l'analyse des questions d'évaluations précédentes.

## ***PREMIER CHAPITRE***

### **Le processus d'évaluation de programme en douze (12) questions**

Il existe différentes méthodes afin d'évaluer un programme. Cependant, les évaluateurs ne s'entendent pas tous sur la meilleure méthode à adopter afin d'évaluer adéquatement un programme. Dans ce mémoire, le processus d'évaluation qui servira de cadre conceptuel a été mis au point par les chercheurs de l'École nationale d'administration publique (Marceau, Otis, Simard:1991).

Cette grille d'évaluation a été fortement influencée par la théorie économique. Elle permet d'obtenir des renseignements précis et essentiels afin d'approfondir les connaissances sur le Programme et de porter un jugement sur la valeur de celui-ci. Elle comporte douze questions (d'évaluation) divisées en trois catégories (Tableau 1). Afin de fournir une évaluation complète du Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi, ce mémoire répond à chacune des douze questions de ce processus d'évaluation de programme.

La première catégorie de questions permet de faire l'évaluation de la planification du Programme. Cette étape répond aux questions de la raison d'être, de la cible, des objectifs ainsi que de la nature du Programme. On s'interroge donc sur la pertinence des intentions du Programme à savoir si celui-ci a été bien planifié en fonction du problème à résoudre.

La deuxième catégorie du processus d'évaluation correspond à l'étape du suivi du Programme. Les questions de cette catégorie se rattachent aux intrants, aux activités de production, aux extrants et enfin au rationnel du Programme. Ces composantes permettront éventuellement d'analyser et d'évaluer le Programme.

Enfin, la dernière catégorie traite des questions d'évaluation du Programme. Il s'agit de mesurer les impacts, l'atteinte des objectifs, le rendement absolu des ressources et le rendement relatif du Programme. Finalement, ces onze questions permettent de poser un jugement sur la valeur du Programme.

**Tableau 1      Processus d'évaluation de programme**

ÉTAPES DU PROCESSUS	QUESTIONS À APPROFONDIR
Étape de la planification de l'évaluation	1. La raison d'être 2. La cible 3. Les objectifs 4. La nature du programme
Étape du suivi du programme	5. Les intrants 6. Les activités de production 7. Les extrants
Étape de l'évaluation du programme	8. Les impacts 9. L'atteinte des objectifs 10. Rendement absolu des ressources 11. Rendement relatif 12. Valeur du programme

## ***DEUXIÈME CHAPITRE***

### **L'étape de la planification du Programme**

#### **2.1. La description du Programme**

Le Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi (PAIE) tente d'intégrer ou de réintégrer les prestataires de la sécurité du revenu aptes à occuper un emploi sur le marché du travail. Ce programme octroi des subventions aux employeurs afin de couvrir les dépenses salariales reliées à l'embauche de ces prestataires. Ces subventions couvrent de 50% à 100% du salaire de l'employé et ce, pour une période variant entre 18 et 26 semaines. Les entreprises privées, les municipalités, les organismes communautaires ainsi que les organismes à but non lucratif en opération depuis au moins six mois sont admissibles à ce programme. Ainsi, le gouvernement versera à l'entreprise privée 50% du salaire de l'employé, 85% dans le cas d'une municipalité et 100% dans le cas d'un organisme à but non lucratif. Pour sa part, le prestataire afin d'être admissible, doit rencontrer certaines exigences. En effet, le prestataire doit avoir cumulé une présence d'au moins six mois auprès de la sécurité du revenu pour y être admissible. Cependant, il est à noter, que les personnes âgées de plus de 45 ans et les chefs de familles monoparentales sont directement admis au Programme dès leur inscription à la sécurité du revenu (Gouvernement du Québec : 1994).

#### **2.2. La raison d'être du Programme**

L'étude de la raison d'être permet d'identifier les mobiles qui poussent un État à intervenir dans une situation. Il s'agit donc de juger de la nécessité d'une intervention de nature publique c'est-à-dire financée par les contribuables afin de régler le problème à la base. Les prochaines

lignes fourniront, dans un premier temps, un bref historique du système québécois d'aide de dernier recours et dans un deuxième temps, une analyse de l'intervention gouvernementale dans le domaine des politiques de réintégration des prestataires sur le marché du travail.

### **2.2.1. Bref historique du système québécois d'aide de dernier recours**

Il y a quelques décennies, l'assistance sociale se résumait à une gamme de programmes destinés à aider financièrement les personnes ayant un handicap visuel ou physique, les femmes enceintes et les personnes sans emploi depuis un an. Le Rapport Boucher en 1963 viendra proposer des modifications considérables à cette politique (Gouvernement du Québec : 1987). En 1966, le gouvernement adopte les propositions de ce rapport et étend à toute personne qui en fait la demande, le droit à l'assistance sociale. Quelques années plus tard, le gouvernement québécois décidera de fixer le revenu des assistés sociaux en dessous du salaire minimum afin d'inciter ceux-ci à intégrer ou réintégrer le marché du travail.

Au début des années '80, plusieurs programmes verront le jour dans le but de promouvoir l'autonomie financière des bénéficiaires de l'aide sociale et de les aider à retourner sur le marché du travail. En effet, ces programmes et mesures seront mis sur pied afin de contrer la proportion grandissante de chômeurs de longue durée (i.e. plus d'un an en chômage) dont fait mention le rapport d'évaluation du gouvernement fédéral (Goss, Gilroy and associates Ltd. : 1989). Ce rapport mentionne, entre autres, que le pourcentage de chômeurs de longue durée est passé de 3.9% en 1976 à 13.5% en 1987 et que ceux-ci sont peu instruits et qualifiés, ce qui rend la réintégration au marché du travail plus difficile.

En 1987, afin d'adapter la politique de la sécurité du revenu à la nouvelle conjoncture économique, sociale et technologique, le ministre des Affaires sociales, M. Paradis, dévoilera sa

nouvelle réforme provinciale de l'aide sociale. Le projet de loi 37 sera adopté en 1989. Désormais, l'aide de dernier recours fera une nette distinction entre les bénéficiaires inaptes et aptes au travail. Les personnes inaptes, c'est-à-dire non disponibles aux programmes d'employabilité, devront correspondre à l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- Démontrer par la production d'un rapport médical que son état physique ou mental empêche l'individu, pour une période au moins d'un mois, de participer à une mesure temporaire de soutien d'emploi.

- Être enceinte depuis au moins vingt semaines et posséder un certificat médical attestant sa non disponibilité, et ce, jusqu'à la cinquième semaine après l'accouchement.

- Garder une enfant à sa charge qui ne fréquente pas l'école car il n'a pas atteint encore l'âge requis ou à cause de son handicap physique ou mental.

- Être âgé de plus de 55 ans et faire la demande de non-disponibilité.

- Partager un logement avec une personne dont l'autonomie est réduite de façon significative dû à un état physique ou mental qui requiert des soins constants. (Loi sur la sécurité du revenu, Art. 18)

Pour leur part, les prestataires dit "aptes" devront accepter de participer aux mesures d'employabilités mises en place par le gouvernement au risque de voir diminuer leur allocation mensuelle d'aide sociale. (Loi sur la sécurité du revenu, Art.33)

La fin des années '80 ainsi que le début des années '90 auront été prolifiques en ce qui concerne la mise sur pied de programmes visant l'insertion et la réinsertion des prestataires aptes. Au Québec, par exemple, les programmes gouvernementaux tel Bon d'Emploi Plus (BEP), Expérience de Travail (EXTRA), Stage en Milieu de Travail (PMST) ainsi que plusieurs autres

programmes ont été mis en oeuvre durant ces années. Le programme PAIE s'inscrit aussi dans ce contexte.

### **2.2.2. L'intervention gouvernementale**

Au Canada, la définition de prospérité se définit via différents principes. Tout d'abord, les canadiens souhaitent que leur pays se retrouve parmi les endroits au monde où le taux de production par capita est le plus élevé. Parallèlement à ceci, ils souhaitent aussi être parmi les pays où le bien-être et la qualité de vie des individus sont des plus élevés et que cet idéal se poursuive à travers les générations. Pour ce faire, le travail représente une source d'épanouissement personnel, de valorisation de l'individu et de croissance de la société (Nakamura, Lawrence:1992). L'État doit donc fournir à l'ensemble de ses citoyens, la possibilité de se trouver un emploi afin de permettre aux individus de s'épanouir et d'augmenter la croissance du pays. Cependant, il se peut qu'une partie de la population ne puisse intégrer le marché du travail. Dans ce cas, il est possible que l'État puisse offrir une alternative comme par exemple le soutien financier de dernier recours ou la création d'emploi. La notion sociale-démocrate de "société juste" affirme que l'État doit subvenir aux besoins de ses citoyens en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. Ces services offerts doivent être universels et accessibles à tous, sans discrimination et si possible, sans frais. Ainsi, le gouvernement s'implique dans la création de programmes visant l'intégration ou la réintégration des personnes sur le marché du travail tel PAIE. Mais est-ce que l'intervention de l'État dans cette problématique est vraiment justifiée? C'est donc, ce à quoi, les prochaines lignes tenterons de répondre.

## **2.2.3. Analyse de l'intervention gouvernementale**

### **2.2.3.1. Le point de vue politique**

Les programmes de création d'emploi semblent généralement bien perçus par la population. Ils donnent l'image que le gouvernement investit des ressources afin d'aider les prestataires à retourner sur le marché du travail. Plusieurs croient qu'en investissant maintenant, le gouvernement pourra, dans un avenir rapproché, économiser les sommes attribuées aux allocations des prestataires ayant réintégré le marché du travail.

Dans le cas de PAIE, le gouvernement justifie son intervention en invoquant des arguments de nature macro-économiques tel, la reprise économique difficile, la globalisation des marchés et le taux de chômage élevé (Gouvernement du Québec : 1987). Ces phénomènes provoquent certaines modifications dans le marché de la main-d'oeuvre tel, la précarité de nombreux emplois, une pénurie de main-d'oeuvre spécialisée... Ainsi, une demande politique se crée afin de remédier au problème que cette situation a engendrée.

Les programmes d'intégration des personnes aptes au travail suscitent beaucoup d'intérêts au sein de la population. En effet, la situation financière du pays depuis quelques années étant précaire, les contribuables portent une attention particulière aux finances publiques. Ainsi, les programmes visant à diminuer le nombre de prestataires de la sécurité du revenu semblent bien accueillis par la population. Ceci amène à supposer que le gouvernement interviendrait dans ce domaine afin d'augmenter sa cote de popularité. Le mécanisme électoral de notre système politique actuel fait que les acteurs politiques adoptent un comportement en fonction de leur intérêt électoraliste plus précisément en fonction de maximiser leurs votes. Ces acteurs politiques agissent donc en vue d'obtenir un maximum de votes aux prochaines élections. Ainsi,



le gouvernement au pouvoir doit tenir compte des gains de votes que lui procurera la mise en oeuvre d'un programme. Pour sa part, le citoyen-votant fera le bilan des avantages et des coûts des programmes offerts par les différents acteurs politiques voulant accéder au pouvoir. Il est ainsi possible pour un élu de maximiser ses intérêts tout en maximisant celui des citoyens-votants. C'est ainsi que les programmes de réintégration des prestataires aptes connaissent une popularité tant du côté des politiciens que des citoyens-votants.

### **2.2.3.2. Le point de vue économique**

L'analyse économique traditionnelle propose une intervention de l'État lorsqu'il y a défaillance dans le marché. Il existe trois types de défaillances soient les externalités, les biens publics et les économies d'échelle. On dit qu'il y a externalité lorsque la production ou la consommation d'un bien engendre des coûts ou des bénéfices pour des agents économiques autres que le consommateur ou le producteur en question. Pour sa part, un bien public est un bien dont la consommation peut être communautaire ou simultanée et qui fournit aux individus une satisfaction quelconque et ce, peu importe le nombre de consommateurs (exemple : service d'incendie). Enfin, on parle d'économie d'échelle lorsque la production d'un bien nécessite un grand investissement de sorte que le coût moyen de production diminuera à mesure que la production augmentera (exemple : hydro-électricité).

Ces trois types de défaillances créent un décalage entre la valeur qu'un individu et qu'une société accordent pour une même activité. Ainsi, l'État intervient afin de corriger la situation. Certains programmes d'intégration peuvent produire des externalités. En effet, les programmes de formation professionnelle qui tentent de former les prestataires afin de répondre aux besoins du marché sont un exemple d'externalité. Pour ainsi pallier au problème, le gouvernement

défraie une partie ou la totalité des coûts reliés à la formation professionnelle car celle-ci engendre des bénéfices pour certains agents économiques (employeur). Par la théorie économique, le gouvernement est justifié d'intervenir dans cette cause. Par contre, en ce qui concerne la réintégration des prestataires par le biais de subventions aux employeurs, le gouvernement ne serait pas justifié d'intervenir car cela ne représente pas une défaillance dans le marché.

Dans un marché concurrentiel sans distorsions, les salaires reliés à un emploi devraient s'ajuster automatiquement dans le but d'arriver à une entente entre l'employé et l'employeur. Ainsi, un individu devrait trouver un emploi rémunéré correspondant à sa force de travail. À ce moment, le prix d'offre concurrentiel auquel la main-d'oeuvre s'offre à l'emploi, correspond au coût d'option social. Le chômage que l'on observe alors ne serait que le résultat d'un processus naturel de recherche qui ne permet pas aux travailleurs et aux employeurs d'arriver à une entente.

Malgré qu'il existe toujours un débat académique sur les causes reliées au chômage, il est surprenant de constater que parmi les économistes canadiens, il existe un consensus. L'étude de Gera (1988) représente bien cette opinion :

«Dans un marché du travail complexe, il peut y avoir des facteurs qui gênent le jeu des forces du marché, et qui faussent l'affectation des ressources et nuisent à l'efficience économique. Des facteurs comme le salaire minimum, les impôts retenus sur le salaire et les prestations d'assurance chômage (qui existent pour d'autres bonnes raisons) sont souvent accusés de créer un écart entre le coût d'option sociale de la main-d'oeuvre (c'est-à-dire la valeur de la production réellement perdue) et les salaires sur le marché. À cause de cette distorsion, l'employeur tend à surestimer le coût marginal de la main-d'oeuvre par rapport à la valeur qu'on peut attribuer du point de vue de l'ensemble de la société" (Gera : 1988; 1).»

Ainsi, le gouvernement, par le biais du salaire minimum et des prestations d'assurance-chômage ou de subventions à la création d'emplois, crée une distorsion dans le

marché de l'emploi. Ironiquement, ces différentes prestations qu'impose le gouvernement constituent un dommage pour le marché qui nécessite une intervention de l'État afin de régler ce problème. En effet, le salaire minimum fixe un prix auquel l'employeur, en échange de celui-ci, s'attend à une productivité correspondante de la part de son employé. Plus souvent qu'autrement, le salaire minimum est identifié par les employeurs comme un obstacle à l'embauche. Ceux-ci préféreront engager, pour le même salaire, un individu possédant une grande expérience de travail plutôt qu'une personne sans ou avec peu d'expérience. (Tremblay : 1990, Vincent : 1994).

Par ailleurs, l'octroi de prestations d'assurance-chômage et de sécurité sociale amène un autre phénomène. C'est-à-dire que l'individu cherchera à optimiser ses ressources tout en minimisant ses efforts car celui-ci tend à maximiser son bien-être personnel. L'individu doit donc comptabiliser son coût personnel à travailler. Il s'agit donc pour celui-ci de mettre une valeur sur le temps consacré à ses loisirs comparativement à celui consacré à un travail rémunéré au salaire minimum. Ainsi, le salaire minimum impose un coût à la société en introduisant un décalage entre la valeur qu'un individu attache à son temps et sa productivité. En effet, en présence du salaire minimum le coût marginal de la main-d'oeuvre tend à être surestimé par l'employeur, ce qui amène un déséquilibre entre l'offre et la demande. Afin de rétablir cet équilibre sur le marché de l'emploi, le gouvernement pourrait, par exemple, supprimer le salaire minimum et les différentes prestations au lieu d'offrir aux employeurs des subventions ayant pour but de stimuler la demande de travailleurs. C'est-à-dire qu'en présence de ces distorsions, l'identification du coût d'option social au taux salaire du marché est impossible.

Ainsi, l'intervention gouvernementale dans le domaine du marché de l'emploi et plus précisément dans le cas de l'intégration et de la réintégration des individus sur le marché du

travail, semblerait difficilement justifiable à la lumière de la théorie économique et politique exposée.

## **2.3. La cible du Programme**

La cible d'un Programme correspond à la situation insatisfaisante que l'on cherche à modifier par l'instauration d'un programme. Quelle est donc la situation que l'on souhaite modifier par la mise en oeuvre du Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi?

Le nombre élevé de prestataires de la sécurité du revenu aptes à occuper un emploi rémunéré au taux du marché représente la cible. Le gouvernement, par le biais du Programme cherche donc à modifier cette situation insatisfaisante. Ainsi, en incitant monétairement les employeurs à engager les prestataires aptes au travail, le gouvernement espère d'une part diminuer les sommes monétaires attribuées à l'aide de dernier recours et d'autre part, augmenter le nombre d'emplois disponibles sur le marché.

### **2.3.1. La théorie du programme et du problème**

La figure 1 (voir annexe A) expose schématiquement la théorie du Programme et du problème, c'est-à-dire comment le Programme est supposé agir sur la situation problématique afin de la régler. Le programme agit tout d'abord sur les employeurs en les incitant à engager des prestataires de la sécurité du revenu en échange de subventions. Ce Programme permet alors la création d'un emploi temporaire pour un prestataire c'est-à-dire pour une période de temps variant entre 18 et 26 semaines. Lorsque le Programme prend fin, le prestataire est confronté à quatre réalités. La première, c'est que l'employeur conserve le prestataire même en l'absence de subventions salariales. Cette décision implique que dorénavant, l'employeur déboursa

intégralement le salaire de son employé. La deuxième réalité c'est que le prestataire trouve un emploi rémunéré au taux du marché. En troisième lieu, le prestataire joindra les rangs de l'assurance-chômage et lorsque ces prestations prendront fin et s'il n'a toujours pas trouvé un emploi, le prestataire retournera alors à l'aide de dernier recours. Enfin, la dernière option qui s'offre au prestataire à la fin du Programme, est de participer à un autre programme d'employabilité.

Toujours selon la théorie du programme, nous assisterons à une diminution permanente du nombre de prestataires aptes à occuper un emploi dans les deux cas suivants : si l'employeur conserve le prestataire et ce, sans les subventions gouvernementales ou bien dans le cas où l'ex-participant au Programme trouve un emploi rémunéré au taux du marché. Ainsi, le gouvernement verra une diminution du nombre de prestataires de la sécurité du revenu aptes à occuper un emploi rémunéré au taux du marché. Nous assisterons alors à la diminution des ressources habituellement consacrées à l'aide de dernier recours et finalement, cela contribuera à la croissance du pays et au bien-être de la société.

## **2.4. Les objectifs du Programme**

Les objectifs visés par le programme correspondent à l'état que l'on souhaite atteindre après intervention. À quel résultat espère-t-on parvenir à la suite de la mise en oeuvre du Programme? Selon la littérature gouvernementale, le Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi possède un objectif principal soit : «L'insertion ou la réinsertion des prestataires de la sécurité du revenu aptes à occuper un emploi rémunéré au taux du marché». Parallèlement à cet

objectif, les programmes de subvention à l'emploi tel PAIE ont comme mandat la création d'emploi. PAIE poursuit donc les deux objectifs suivants :

**-Intégrer ou réintégrer les prestataires de la sécurité du revenu aptes à occuper un emploi rémunéré au taux du marché.**

**-Accroître le nombre d'emplois disponibles sur le marché.**

La définition de ces objectifs servira ultérieurement dans cette étude. En effet, la question neuf du processus d'évaluation soit, l'atteinte des objectifs, permettra de constater si les objectifs mentionnés ci-dessus ont bel et bien été atteints par le biais du Programme.

Au premier abord, les objectifs énoncés par le gouvernement sont clairs et ils cadrent bien dans la plus récente politique du ministère de la Sécurité du revenu qui cherche, entre autres, à réintégrer les prestataires aptes. Si l'on se réfère au mécanisme électoral de notre système, qui fait que les acteurs politiques adoptent un comportement en fonction de maximiser leur nombre de voix aux prochaines élections, l'ampleur des objectifs du Programme ne peut faire autrement qu'attirer l'attention des citoyens. Par contre, ces objectifs imposent au gouvernement une lourde responsabilité afin d'atteindre ceux-ci. De plus, ceux-ci n'auraient pas leur raison d'être si l'on se réfère à l'analyse économique de l'intervention gouvernementale abordée au début du chapitre.

## **2.5. La nature du Programme**

L'analyse de la nature du programme consiste à déterminer les moyens d'interventions que le Programme utilise afin de modifier la situation problématique (cible) et de juger de leur pertinence à savoir si l'on utilise les bons moyens afin de pallier au problème. Ainsi, par le biais

de cette question, il sera possible lors de l'examen du rationnel du Programme de vérifier la concordance du lien existant entre la cible, la nature du Programme et le bien-être de la société.

La nature de PAIE consiste à fournir une aide à l'insertion ou à la réinsertion en emploi des prestataires de la sécurité du revenu en servant d'intermédiaire entre l'employeur et le prestataire. Le gouvernement fournit donc aux employeurs (entreprises privées, organismes communautaires et à but non lucratif, municipalités) des subventions variant de 50% à 100% qui couvrent le salaire du prestataire engagé. Il s'agit donc d'une incitation monétaire invitant les employeurs à embaucher un prestataire. C'est donc une subvention aux offreurs et non aux demandeurs d'emploi.

Depuis la dernière décennie, plusieurs programmes visant la réintégration des chômeurs de longue durée ont vu le jour au Québec. À cette fin, différentes stratégies ont été élaborées. Par exemple, le programme de Service Externe de Main-d'Oeuvre (SEMO) a été conçu afin d'offrir des services tel le counselling, l'aide à la recherche d'emploi et le suivi d'emploi. Par le biais de ces interventions, le gouvernement a pour objectif d'aider le participant au programme à se réintégrer sur le marché du travail. Un autre type d'intervention visant toujours le même objectif est celui que l'on retrouve dans le Programme d'Expérience de Travail (EXTRA) du ministère de la Sécurité du revenu du Québec. Le but de ce programme est de développer ou de maintenir les acquis d'employabilité afin de faciliter la réintégration au marché du travail des prestataires participant au programme. Ce programme offre une allocation mensuelle au promoteur d'un projet de type communautaire et aux prestataires qui y participent. Dans ce cas, le gouvernement offre une incitation monétaire à la fois aux offreurs et aux demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, le gouvernement québécois offre plusieurs programmes de formation professionnelle visant aussi la réintégration au marché du travail à court et à moyen terme. Tous ces programmes visent donc le même objectif soit celui de la réintégration. Le programme PAIE a choisi un moyen d'intervention très précis soit l'octroi de subventions aux employeurs recrutant des prestataires de la sécurité du revenu. Nous devons donc nous questionner sur la pertinence d'offrir aux employeurs des subventions afin de réintégrer les prestataires. Est-ce vraiment le moyen approprié afin de parvenir à diminuer le nombre élevé de prestataires aptes au travail qui bénéficient d'allocation de la sécurité du revenu?

Par la théorie du programme et du problème illustrée à la figure 1, il est possible, déjà à ce stade de l'évaluation, de porter un regard critique à l'endroit du moyen d'intervention choisi afin de résoudre le problème. La création d'un emploi (maximum de 26 semaines) permet aux prestataires participant au Programme de réintégrer le marché du travail temporairement, soit pour la durée de la subvention gouvernementale. C'est après cette participation, qu'il est possible de connaître si le Programme diminue réellement le nombre de prestataires de la sécurité du revenu aptes au travail. En effet, suite à sa participation au programme, le prestataire se trouve confronté à quatre scénarios : le prestataire se trouve un emploi, l'employeur conserve le prestataire et ce, sans les subventions, le prestataire reçoit des prestations d'assurance-chômage ou bien le prestataire participe à un autre programme d'employabilité. Seul les deux premiers scénarios peuvent réintégrer le prestataire à moyen ou à long terme sur le marché du travail.

Le moyen d'intervention prôné par PAIE réintègre dans un premier temps, **temporairement** les prestataires aptes soit pour la durée de la subvention. La participation du prestataire au Programme n'implique donc pas automatiquement une réintégration au marché du



travail à moyen ou long terme. En effet, si l'on se réfère à la théorie du problème et du Programme, seul deux scénarios sur quatre permettent une telle réintégration donc une éventuelle diminution du nombre de prestataires de la sécurité du revenu. Ainsi, le moyen d'intervention choisi n'implique pas nécessairement une réintégration à moyen ou à long terme au marché du travail. Sous sa forme actuelle, le Programme représenterait un outil permettant au prestataire une possible réintégration au marché du travail.

## **TROISIÈME CHAPITRE**

### **L'étape du suivi du Programme**

Tel que mentionné dans le chapitre précédent, le Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi vise à diminuer le nombre de prestataires de la sécurité du revenu aptes à occuper un emploi sur le marché du travail. On souhaite donc améliorer une situation précise. Pour se faire, le gouvernement opte pour une solution particulière et y investit les ressources nécessaires. Ainsi, pour que le programme fonctionne adéquatement, cela exige des ressources humaines, financières et matérielles que le gouvernement octroie au nom des contribuables. Il est donc primordial de se questionner sur la pertinence des moyens choisis ainsi que sur les ressources investies afin de faire face à la problématique. Dans le prochain chapitre, nous ferons la description et l'analyse des ressources investies dans le programme, du mode de fonctionnement, des extrants ainsi qu'une analyse du rationnel du Programme.

#### **3.1. Les ressources investies dans le Programme**

À cette étape, il s'agit de faire le bilan des ressources investies afin de mettre en oeuvre le Programme. Cet exercice s'avère particulièrement ardu car il n'existe pas de données précises à ce sujet. Par contre, il est possible de faire une évaluation grossière des ressources investies dans ce Programme.

Au Québec, nous retrouvons 132 Centres Travail Québec (CTQ) répartis à travers la province. Ces institutions ont été mises sur pied afin de répondre aux besoins de la clientèle bénéficiant des allocations d'aide sociale. Ces centres s'occupent non seulement des technicalités concernant le fonctionnement du régime de sécurité du revenu mais ils informent aussi les

prestataires des différents programmes incitant un retour sur le marché du travail. Au total, 3 630 employés travaillent au sein de ce réseau c'est-à-dire directement ou indirectement à la mise en oeuvre de PAIE (Gouvernement du Québec : 1991). Le nombre exact de personnes travaillant exclusivement à la mise en oeuvre de PAIE est difficilement mesurable. En effet, les CTQ s'occupent non seulement de la promotion et de l'organisation de PAIE mais aussi à la mise en oeuvre d'autres programmes du Ministère ainsi qu'à l'application de la politique de la sécurité du revenu. Par ailleurs, nous retrouvons plusieurs personnes, au sein du Ministère de la Sécurité du Revenu qui travaillent aussi à la mise en oeuvre du Programme. Comme nous le savons, divers services composent chaque ministère et chaque jour, le Programme touche à plusieurs catégories de ces services. Il est donc difficile de mettre un chiffre sur le nombre de personnes travaillant directement ou indirectement à la mise en oeuvre de PAIE. Par contre, il est possible d'affirmer que ce nombre est loin d'être négligeable considérant l'analyse précédente.

À titre indicatif, depuis la mise en oeuvre de PAIE, les sommes investies dans le programme seulement à titre de subventions n'ont cessé d'augmenter passant de 492 100\$ en 1989 à 65 078 000 \$ en 1993 (Tableau 2). Il est à noter que ces montants n'incluent pas les ressources humaines et matérielles investies afin de réaliser ce transfert entre les contribuables et les employeurs intéressés par le Programme. Ainsi, il faudrait ajouter à ces montants les sommes déboursées afin de défrayer les coûts de la main-d'oeuvre employée afin de faire fonctionner le Programme et celles reliées aux ressources matérielles utilisées. L'étude de Simon Côté de l'École nationale d'administration publique (1993), montre que le coût d'administration du Programme tel le Stage en Milieu de Travail (PSMT) requiert une somme de 1 616\$ par prestataire. Étant un programme similaire à PAIE, ce montant peut être considéré dans le calcul

des intrants du Programme. Ceci donne une indication sur les coûts administratifs engendrés par la mise en oeuvre d'un programme d'employabilité de ce type. Malgré la difficulté de mesurer exactement l'investissement du gouvernement pour la mise en oeuvre de PAIE, il n'en demeure pas moins que celui-ci est considérable.

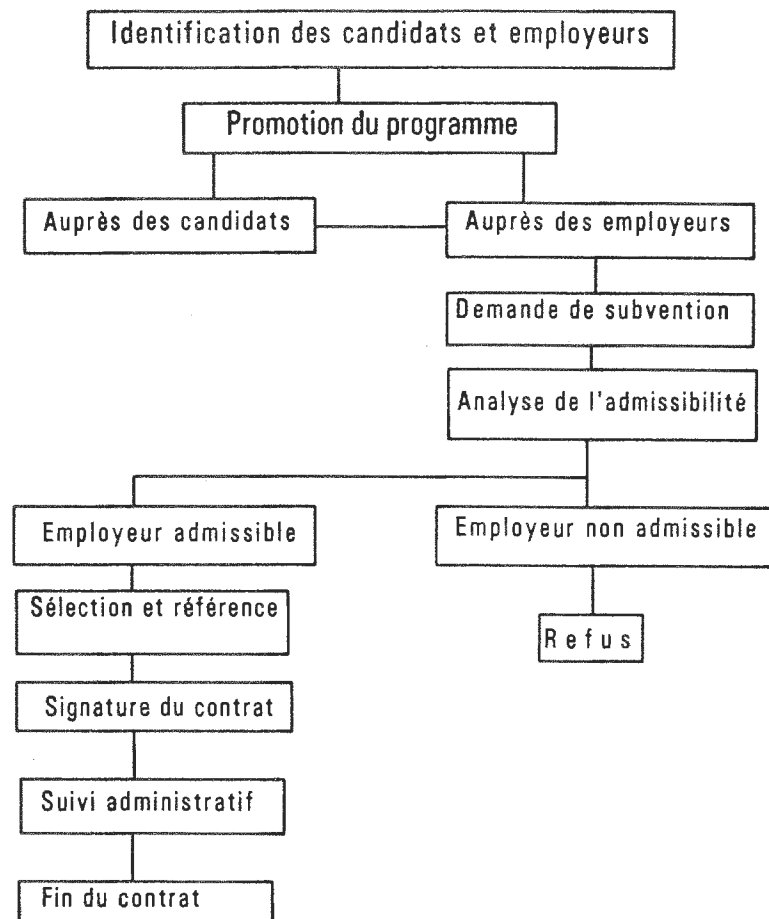
### **3.2. Les activités de production du Programme**

À cette étape de l'évaluation, les activités de production du Programme doivent être définies. Plus précisément, il s'agit de décrire le fonctionnement du Programme, c'est-à-dire comment les ressources humaines, matérielles et financières injectées dans le Programme s'organisent afin de rendre possible l'octroi de subventions aux employeurs qui participent au Programme. Comme le montre la figure 2, les sommes monétaires injectées dans le Programme servent à défrayer non seulement le coût des subventions mais aussi le coût du personnel ainsi que du matériel nécessaire à la réalisation des activités de production du Programme. Celles-ci correspondent, tout d'abord, à l'identification de la clientèle cible au Programme. Par la suite, il y a analyse de l'admissibilité des employeurs applicants. Si ceux-ci répondent aux conditions d'admissibilité (type d'entreprise, nombre de mois en opération...), le dossier passera à l'étape suivante soit celle de la sélection et des références. Celle-ci consiste à connaître et à classer dans la catégorie appropriée (énoncé dans les directives administratives du ministère), le type d'emploi offert, le type d'entreprise, le nombre d'employés et tous autres détails pertinents concernant l'emploi offert. Suite à cette étape, la signature du contrat se fera entre le représentant du ministère et l'employeur sélectionné. De plus, un suivi administratif de l'employeur et du

prestataire s'effectuera par un fonctionnaire du ministère désigné à cet effet et ce, pour la période de temps pendant laquelle l'emploi est subventionné.

Les activités de production du Programme peuvent donc se résumer à l'identification des prestataires et des employeurs cibles, la promotion du Programme auprès de ces derniers, l'application des critères de sélection, la sélection, la coordination entre l'employeur et le prestataire et enfin, le suivi des dossiers.

**Figure 2 Les activités de production du Programme**



### 3.3 Les extrants du Programme

L'extrant d'un programme correspond à un bien, un service ou une subvention que l'État offre à un citoyen par le biais d'un programme quelconque. Dans le cas de PAIE, les extrants correspondent aux subventions accordées aux employeurs afin de couvrir une partie ou la totalité du salaire du prestataire engagé. Comme le montre le tableau 2, le nombre de contrats et de subventions accordées ont connu une augmentation constante depuis la mise en oeuvre du Programme. Il est à noter que l'extrant ne représente qu'une fraction du coût total du Programme. En effet, celui-ci n'inclue pas les coûts administratifs du fonctionnement du Programme.

**Tableau 2 Les extrants du Programme**

Année financière	Nombre de contrats accordés	Dépenses annuelles
1989-90	944	492,100
1990-91	9,361	18,401,300
1991-92	12,533	33,908,100
1992-93	16,005	42,961,700
1993-94	22,067	65,078,000
1994-95 (estimé)	19,950	71,823,900

Source : ministère de la Sécurité du revenu 1994

### 3.4. L'analyse du rationnel

L'analyse du rationnel d'un programme consiste à vérifier d'une part, si les activités d'un programme correspondent à son mandat et, d'autre part, s'il existe un lien logique entre les activités proposées et les impacts attendus. (Marceau, Otis, Simard : 1992) Dans un premier

temps, les activités de PAIE seront examinées afin de vérifier si celles-ci correspondent bien au mandat confié et dans un deuxième temps, la cohérence du lien entre les activités du Programme et les impacts attendus sera analysée.

### **3.4.1. Le mandat du Programme**

Le mandat qui a été donné au Programme consiste à inciter les employeurs à embaucher des prestataires de la sécurité du revenu. Tel que mentionné précédemment, les activités de PAIE correspondent à l'octroi de subventions aux employeurs qui engagent la clientèle cible. Le tableau 2 (les extraits du Programme) montre que le nombre de contrats n'a cessé d'augmenter depuis la mise en oeuvre du Programme. Parallèlement, le nombre de subventions offertes n'a cessé de croître au cours des dernières années. Ces chiffres démontrent bien l'augmentation de la popularité de cette mesure depuis sa mise en oeuvre. Ainsi, nous pouvons affirmer que l'incitation du gouvernement auprès des employeurs a porté fruit et que le Programme a jusqu'à maintenant bien répondu au mandat donné.

### **3.4.2. Analyse de la cohérence entre les activités du Programme et les impacts attendus**

Vérifions maintenant la cohérence du lien entre les activités du Programme et les impacts attendus. Avant de procéder à cet exercice, il est intéressant et utile de connaître les caractéristiques et les besoins de la clientèle visée par le Programme afin de cerner les intérêts de chacun dans ce Programme.

### **3.4.2.1. Caractéristiques et besoins de la clientèle visée par PAIE**

Selon l'étude menée par le ministère de la Sécurité du revenu du Québec en avril 1992, la majorité des prestataires qui participent au Programme vivent seuls et sont âgés entre 30 et 44 ans. Ceux-ci possèdent un niveau de scolarité inférieur à 11 ans et une présence cumulative sur la sécurité du revenu de plus de 60 mois. Le tiers des prestataires interrogés avouent qu'ils étaient prêts à tout pour retrouver leur autonomie financière et accroître leur expérience de travail. (Gouvernement du Québec : 1991).

Toujours selon cette étude, les employeurs, en général, participent à ce Programme afin de combler un surplus de travail, d'améliorer les services en place ou de créer de nouveaux services au sein de leur entreprise. La majorité des emplois offerts par les entreprises participantes se retrouvent dans le secteur tertiaire. Plus précisément, les emplois tel secrétaires, sténographes, employés de bureau ainsi que les emplois rattachés aux manoeuvres manutentionnaires sont parmi les plus populaires. Le quart des employeurs interrogés mentionnent que le Programme permet d'obtenir une main-d'oeuvre économique et facilement accessible grâce à la simplicité du Programme comparativement à d'autres programmes fédéraux de subventions. Certains avouent même utiliser les subventions offertes par le Programme afin de remplacer un membre du personnel salarié malgré la réglementation l'interdisant. L'étude fait aussi mention des améliorations que suggèrent les employeurs. Parmi celles-ci, l'on retrouve l'augmentation de la durée de participation et de subventions des prestataires. Ce portrait rapide permet de bien cerner les intérêts de chacun envers ce programme d'employabilité.



### **3.4.2.2. Incitation monétaire auprès des employeurs versus l'intégration des prestataires**

Tel que mentionné précédemment, le Programme vise à favoriser l'accès à des emplois pour les prestataires de la sécurité du revenu qui éprouvent des difficultés à se réintégrer sur le marché du travail. Pour arriver à réintégrer ces prestataires, le Programme opte pour une incitation monétaire auprès des employeurs. Ce type d'activité (octroi de subvention aux employeurs) permet à l'employeur qui participe au Programme d'obtenir plusieurs avantages reliés à l'embauche d'une main-d'oeuvre économique. Est-ce pertinent d'utiliser des incitations financières auprès des employeurs afin de favoriser l'intégration des prestataires sur le marché du travail? Est-ce que l'expérience que retirera le prestataire dans ce Programme peut éventuellement lui permettre de réintégrer le marché du travail? Afin de répondre à ces questions, la stratégie à la base du Programme doit être analysée.

Le prestataire est la première personne concernée par sa réintégration. Une attention particulière devrait donc être portée sur le prestataire afin de comprendre ses besoins en matière d'emploi et ainsi lui permettre de réintégrer le marché du travail. Les besoins étant différents pour chaque individu, il s'avère difficile de créer un programme général de réintégration. Afin d'atteindre un rendement maximal, un programme d'employabilité devrait suffisamment être souple pour pouvoir s'adapter aux différences des prestataires concernant leurs expériences antérieures, leurs aptitudes, leurs ambitions. Ainsi, les expériences acquises à la suite d'une participation au Programme seront sûrement utiles afin de permettre une réintégration à moyen ou à long terme du prestataire sur le marché du travail.

Les activités de production du Programme (figure 2, p.23) semble à première vue, ne pas tenir compte des goûts, aspirations, attitudes du prestataire afin de réintégrer le marché du

travail. Par contre, le cahier des directives et procédures administratives de PAIE mentionne qu'un agent inventorie les prestataires potentiels, sélectionne ceux ayant une plus longue présence à la sécurité du revenu et enfin organise une rencontre afin de s'assurer que le candidat possède les qualités requises pour l'emploi. Par la suite, ce candidat sera référé à l'employeur. Si l'employeur retient les services du prestataire, il y aura alors une période d'essai d'un mois durant laquelle l'employeur peut mettre fin au contrat. La procédure gouvernementale du Programme semble tenir compte de l'importance d'une bonne association entre l'emploi offert et les caractéristiques du prestataire. Par contre, il ressort de l'évaluation du Programme du gouvernement du Québec (1991) qu'il y aurait un nombre élevé d'interruptions avant terme du contrat d'emploi entre l'employeur et le prestataire. «Les interruptions avant terme représentent 50% des participations ayant débuté entre le 24 avril 1990 et le 14 octobre 1990.» (Gouvernement du Québec : 1991; 93). Toujours selon cette étude, les interruptions résulteraient à 56% de la volonté du participant. Le terme "volonté" regroupe différentes catégories dont celles de l'incapacité du prestataire à répondre aux exigences de l'emploi, des motifs personnels inconnus, des difficultés de motivation, l'absentéisme, du renvoie ou du congédiement et d'autres raisons.

Constatant ces résultats et à la lumière de l'analyse du rationnel du programme, le fonctionnement actuel du Programme devrait être révisé. La cohérence entre les activités que proposent le Programme (l'octroi de subventions aux employeurs) et les impacts espérés (réintégration des prestataires sur le marché du travail) pourrait être améliorée. En effet, il n'est pas certain que l'octroi de subventions aux employeurs permettra au prestataire de réintégrer éventuellement (après le programme) le marché du travail. Plusieurs facteurs peuvent entrer en

jeux dont celui du désir du prestataire de vouloir réintégrer le marché du travail et dans quelles conditions celui-ci désire-t-il le faire. Ces facteurs devraient être scrupuleusement étudiés et faire officiellement partie des activités du Programme. Ainsi la portée du Programme sur la cible (diminution des prestataires aptes) pourrait avoir un impact plus fort et surtout de durée relativement plus longue.

## ***QUATRIÈME CHAPITRE***

### **L'étape de l'évaluation du Programme**

Ce chapitre tentera en premier lieu, de mesurer l'impact du Programme sur la réintégration des prestataires et sur le nombre d'emplois disponibles sur le marché. Suite à cette étape, l'atteinte des objectifs du Programme sera commentée. Par la suite, l'analyse coûts/bénéfices de PAIE prendra place. Ainsi, nous pourrons juger de la rentabilité des sommes gouvernementales investies dans ce Programme. Par ailleurs, ce calcul nous permettra d'effectuer une comparaison entre le rendement du Programme et celui de deux autres programmes visant aussi la réintégration des chômeurs de longue durée. Le programme de renforcement en emploi de la Suède ainsi que le programme de primes monétaire aux employeurs et prestataires de l'État de l'Illinois seront décrits. Finalement, à la lumière des réponses obtenues aux onze questions du processus d'évaluation, un regard critique sur la valeur de PAIE sera posé.

#### **4.1. Les impacts du Programme**

Cette partie de l'étude consiste à connaître les effets du Programme sur la situation problématique identifiée. Ainsi, l'on cherche à connaître l'effet du Programme, d'une part, sur la réintégration des prestataires de la sécurité du revenu sur le marché de travail et d'autre part, sur le nombre d'emplois disponibles sur le marché. Toutefois, avant de procéder à ces mesures d'impact, regardons de plus près les données recueillies.

#### 4.1.1. L'utilisation des données de l'étude Relance

Afin de connaître les impacts du Programme sur la réintégration des prestataires, les données du deuxième volet de l'étude Relance seront utilisées. Celles-ci ont été recueillies par le biais d'un vaste sondage téléphonique auprès des prestataires 19 mois après leur participation à PAIE. Au total, 2 101 personnes ont été contactées et le taux de réponse obtenu s'est élevé à 72%. L'étude du ministère a été réalisée selon le devis non expérimental suivant :

	observation	programme	observation
Groupe expérimental	O1	X	O2
Groupe contrôle	O3		O4

Le groupe expérimental est composé de 781 personnes ayant participé une ou plusieurs fois au Programme depuis sa mise en oeuvre jusqu'au mois de juin 1991. Quant au groupe contrôle, il est constitué de 1804 personnes non participantes au programme mais comparables au groupe expérimental selon les variables contrôle tel l'âge, le sexe, la scolarité, la région, le nombre d'enfants à charge et la présence cumulative sur l'aide de dernier recours. Voici donc les principaux résultats de ce sondage .

**Tableau 3 Les résultats de l'étude Relance**

Indicateurs reliés à la mesure d'intégration		Groupe expérimentale	Groupe contrôle
% des personnes dont le délai d'obtention d'un premier emploi est :	0 à 1 mois	47%	16%
	2 à 6 mois	29%	53%
	7 à 12 mois	16%	15%
	13 à 18 mois	8%	15%
% des personnes ayant eu un, deux, trois emplois à la suite de leur participation	1 emploi	39%	63%
	2 emplois	48%	29%
	3 emplois	13%	8%
% des personnes ayant été en emploi consécutivement pour :	1 à 6 mois	35%	49%
	7 à 12 mois	26%	19%
	13 à 18 mois	39%	32%
% des personnes ayant été en emploi pour:	1 à 6 mois	29%	44%
	7 à 12 mois	27%	21%
	13 à 18 mois	44%	34%

Afin de connaître l'impact du Programme sur la réintégration des prestataires, les données concernant le pourcentage des personnes ayant été en emploi pour une période 13 à 18 mois seront analysées.

#### **4.1.2 La méthode expérimentale versus la méthode non expérimentale**

Afin de mesurer les impacts du programme PAIE sur la réintégration des prestataires, les chercheurs de l'étude Relance ont utilisé une méthode non expérimentale qui consiste à désigner un groupe non participant présentant des caractéristiques similaires à celles du groupe des participants au Programme. Comme nous avons vu précédemment dans le tableau 4, les critères afin de former des groupes équivalents pour l'étude ont été la présence cumulative à la sécurité du revenu, la région, le sexe, les enfants à charge, l'âge et la scolarité des prestataires.

Il existe tout un débat au sein des experts-évaluateurs sur le choix à faire entre la méthode expérimentale ou non expérimentale afin d'évaluer un programme. Selon l'étude de Fraker et Maynard (1987), la validité et la fiabilité des mesures d'impacts d'un programme réalisées à partir

d'une méthode non expérimentale s'avèrent plus souvent qu'autrement inexactes. Il demeure facile d'apparier deux groupes selon certaines variables tel l'âge, le sexe et autres. Par contre, il demeure impossible de procéder à la même opération en ce qui concerne les critères tel que la motivation ou les attitudes. Ainsi, lors de l'analyse des résultats, une certaine prudence s'impose car les différences observées entre les deux groupes à l'étude ne peuvent être exclusivement attribuables au programme. Les facteurs tel la motivation et l'attitude des personnes jouent un rôle important dans le phénomène de réintégration des personnes sur le marché du travail (Bassi : 1984). Il est donc crucial de tenir compte de ces critères lors de la formation des groupes à l'étude afin d'éliminer tous "biais de sélection". Plusieurs chercheurs ont préféré utiliser la méthode expérimentale afin d'éliminer ce biais. Cette méthode consiste à la sélection aléatoire d'un groupe-cible qui sera par la suite divisé en deux entités soit le groupe expérimental, qui participera au programme, et le groupe témoin qui lui ne sera pas autorisé à y participer. Cette méthode possède l'avantage d'éliminer les disparités systématiques entre les deux groupes à l'étude. Ainsi, les différences observées seront attribuables au programme. Malgré que la méthode expérimentale possède des résultats d'une grande précision et sans biais de sélection, «il convient de mentionner que le coût des expériences d'ordre social et le temps qu'il faut pour les réaliser, la capacité de concevoir des expériences qui sont en fait une réplique du programme, les problèmes d'ordre éthique que pose la sélection aléatoire, l'impopularité des évaluations expérimentales auprès des administrateurs de programmes et la difficulté de pratiquer la sélection aléatoire pour des programmes mis en oeuvre en plusieurs étapes» (OCDE : 1991; 76). Enfin, le choix d'une méthode plus qu'une autre dépend de divers facteurs. Si l'on s'attend à obtenir des résultats très précis, alors il s'avère préférable d'opter pour la méthode expérimentale. Par contre,

si l'on se contente d'une estimation *grosso modo* des effets d'un programme la méthode non expérimentale s'avère adéquate. Finalement, certains experts affirment même que l'on "est venu à reconnaître que la crédibilité et l'utilité d'une évaluation dépendent dans une très large mesure de la méthode employée" (OCDE : 1991; 191). Tel que mentionné précédemment, l'étude Relance du ministère de la Sécurité du revenu a été réalisée à l'aide d'une méthode dite non expérimentale. Nous nous servirons de certaines de ces données afin d'évaluer l'impact du programme sur la réintégration des prestataires. Par contre, afin de contrer l'effet de biais de sélection qui est survenu lors de la construction des groupes à l'étude, les données seront testées.

#### **4.1.3. Impact du Programme sur la réintégration des prestataires**

Malgré l'ampleur de l'étude Relance du ministère de la Sécurité du revenu celle-ci n'a pas fait de distinction entre les effets attribuables aux différences de caractéristiques chez les prestataires tel la motivation et les effets spécifiquement attribuables au Programme lui-même. C'est-à-dire que certains biais ont pu survenir lors de la sélection des groupes à l'étude ce qui a pu fausser les résultats de l'enquête. Le biais de sélection donne donc une fausse confiance statistique entre les différentes moyennes de l'Annexe B. Ainsi, il est important d'en tenir compte lors de l'analyse des données du ministère. Afin d'augmenter le degré de précision des données, le biais de sélection sera évalué et soustrait des données recueillies par le ministère. L'annexe B présente les données du ministère concernant le nombre de mois en emploi selon les caractéristiques retenues soit l'âge, le sexe, la scolarité et la présence cumulative tandis que l'annexe C présente les données testées selon les différentes estimations du biais de sélection.



#### **4.1.3.1. Estimations du biais de sélection et réajustement des données**

La participation au Programme plutôt qu'à une autre mesure d'employabilité du ministère demeure pour l'individu, un choix personnel. La constitution du groupe expérimental possède alors un biais de sélection car nous croyons que les personnes qui participent à ce Programme sont avant tout des personnes généralement plus motivées. L'évaluation du Programme en 1991 par le ministère de la Sécurité du revenu affirme que 33% des prestataires participants au Programme étaient "prêt à tout accepter pour quitter l'aide sociale". (Gouvernement du Québec : 1991). Le biais de sélection que possède cette étude repose sur le fait que certaines variables tel la motivation, n'ont pas été prise en compte lors de la construction des groupes à l'étude. Ceci a eu pour effet de hausser les résultats du groupe expérimental. Les différences observées entre le groupe contrôle et le groupe expérimental résulteraient non seulement de la participation au Programme mais aussi des variables non observées comme par exemple, la motivation. Cette dernière étant une variable de nature qualitative, il demeure difficile de mesurer celle-ci. Par contre, la motivation est un élément de grande importance dans le phénomène de la réintégration en emploi des chômeurs de longue durée (Bane, Ellwood : 1986). Il est donc important d'en tenir compte afin d'obtenir des données plus justes concernant la réintégration des prestataires sur le marché du travail.

Étant donné que l'on ne connaît pas exactement la valeur du biais de sélection concernant la motivation et que peu d'évaluations ont été réalisé dans ce domaine, celui-ci sera évaluée à différents niveaux (5%, 10% et 15%) pour ainsi obtenir une vision plus large du phénomène. Il est à noter que ce biais aurait pu très bien être évalué autrement et surtout à une différente

échelle. Ce mémoire explore seulement une avenue d'un sujet qui pourrait certainement faire l'objet d'une vaste enquête. L'annexe C présente donc les différents résultats obtenus.

#### **4.1.3.2. Analyse des résultats obtenus**

Lors de cette analyse, le terme réintégration sera utilisé afin de qualifier une situation où un prestataire a occupé un emploi pour une période de temps excédant 12 mois. Une attention particulière sera donc portée à l'analyse des données des prestataires ayant occupé un ou des emplois pour une période variant entre 13 et 18 mois. Les variables à l'étude sont l'âge, le sexe, la scolarité et la présence cumulative sur la sécurité du revenu. L'impact du Programme sur la réintégration des prestataires sera donc mesuré à partir du nombre de mois en emploi des prestataires selon les différentes variables ci-haut mentionnées. Cette mesure quoique limitée permet toutefois d'obtenir des renseignements utiles sur la réintégration des participants au Programme. Chaque variable sera d'abord analysée individuellement et par la suite, une analyse globale sera effectuée.

##### **Le nombre de mois en emploi versus la variable âge**

Si l'on regarde tout d'abord, les données sans ajustement (annexe B) du nombre de mois en emploi selon la variable âge, on constate que les personnes âgées de moins de 30 ans et celles âgées entre 30 et 44 ans, qui ont participé au Programme, réintègrent le marché du travail en plus forte proportion que les personnes du groupe contrôle. En effet, le groupe des moins de 30 ans a obtenu 12,93% comparativement aux non-participants avec 11,97%. Pour le groupe âgé entre 30

et 44 ans les données vont comme suit : 21,54% pour les participants et 18,36% pour les non-participants.

Par contre, si l'on ajuste les données de 10% à la baisse, afin de compenser pour le biais de sélection, les résultats obtenus diffèrent quelque peu. En effet, les personnes âgées de moins de 30 ans qui participent au Programme n'auraient plus de différences pertinentes avec les non-participants (11,64% pour le groupe expérimental et 11,97% pour le groupe contrôle). Par ailleurs, un ajustement de 15% à la baisse des données du groupe expérimental vient accentuer la différence entre les deux groupes. En effet, le groupe contrôle des moins de 30 ans et celui entre 30 et 44 ans possède un taux de réintégration sur le marché du travail légèrement plus élevé que les participants au Programme. Pour sa part, les participants de plus de 45 ans possèdent un taux de réintégration plus élevé que ceux n'ayant pas participé au Programme et ce, malgré les différents ajustements des données.

### **Le nombre de mois en emploi versus la variable sexe**

En ce qui concerne l'impact du Programme sur la réintégration des femmes et des hommes, les données sans ajustements montrent que les femmes qui ont participé au Programme possède un taux de réintégration plus fort que les non-participantes. De plus, à la suite des différents ajustements (5, 10 et 15%), les femmes du groupe expérimental obtiennent toujours un meilleur pourcentage concernant leur réintégration.

Pour leur part, les hommes qui ont participé au Programme obtiennent 16,90% sans ajustements comparativement à 16,50% pour les non-participants. Par contre, si l'on tient

compte d'une diminution de 15% des données du groupe expérimental à cause du biais de sélection, alors les non-participants au Programme possèdent un taux de réintégration plus élevé de 2,13%. Les hommes participant au programme posséderaient donc un taux plus faible de réintégration.

### **Le nombre de mois en emploi versus la variable scolarité**

Les personnes ayant une scolarité de niveau secondaire 3 et 4 et qui participent au Programme obtiennent le pourcentage le plus élevé du nombre de mois en emploi sur le marché du travail (17,91% sans ajustement et 15,22% avec 15% à la baisse). Il en va de même pour les participants au Programme qui possèdent un niveau de scolarité inconnu et ceux ayant un secondaire deux ou moins. Par contre, en ce qui concerne les participants au Programme qui possèdent un niveau de scolarité supérieur ou égal au secondaire 5, il en va tout autrement. En effet, si les données sont ajustées de 10% et de 15% à la baisse, le groupe contrôle (les personnes non-participantes au Programme) possède alors un taux supérieur de réintégration que le groupe expérimental. La participation au Programme pour les personnes ayant une scolarité équivalente ou supérieure au secondaire 5 n'augmenteraient pas nécessairement le taux de réintégration.

### **Le nombre de mois en emploi versus la variable de présence cumulative à l'aide de dernier recours**

Suite à l'analyse des données de ce tableau, il semble que les prestataires ayant moins de deux ans de présence cumulative sur la sécurité du revenu et qui participent à PAIE n'obtiennent pas un meilleur taux de réintégration que les personnes du groupe contrôle. Par contre, en ce qui concerne les prestataires du groupe expérimental ayant une présence cumulative sur l'aide de

dernier recours entre deux et huit ans, ils obtiennent un pourcentage plus élevé de réintégration que le groupe contrôle et ce, même après un réajustement de 15% à la baisse. Pour leur part, les participants au Programme qui ont une présence de plus de huit ans sur la sécurité du revenu possèdent un pourcentage plus élevé de réintégration que les prestataires non-participants et ce, même après un ajustement à la baisse de 15%.

#### **Points marquants de l'analyse concernant l'impact du Programme sur la réintégration des prestataires avec biais de sélection évalué à 15%**

Les données recueillies par le ministère n'avaient pas tenu compte du biais de sélection qui est survenu lors de la construction des groupes à l'étude. Ainsi, afin de tenter de diminuer l'impact de cette défaillance, les données du groupe expérimental ont été réajustées à la baisse de 5,10 et 15%. L'ajustement à la baisse de 15% a démontré des résultats intéressants. Par contre, ces résultats ne sont qu'exploratoire et d'autres évaluations du biais de sélection pourrait aussi bien montrer des résultats intéressants. Les résultats retenus concernant la mesure de réintégration choisi tient compte du réajustement de 15%. Selon ce réajustement, le Programme aurait eu un impact sur la réintégration des femmes, des personnes ayant une scolarité de niveau secondaire 3 et 4 et une présence cumulative sur l'aide de dernier recours de plus de deux ans.

#### **4.1.4. Impact du programme sur le nombre d'emplois disponibles sur le marché**

Le Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi poursuit non seulement l'objectif d'intégrer ou réintégrer les prestataires de la sécurité du revenu aptes à occuper un emploi rémunéré au taux du marché mais aussi celui d'accroître le nombre d'emplois disponibles sur le

marché. L'analyse suivante permettra de vérifier si le Programme répond bien à ce deuxième objectif.

#### **4.1.4.1. La probabilité de trouver un emploi**

Afin d'estimer la probabilité qu'avait les prestataires du Programme d'obtenir un emploi et ce, sans PAIE, regardons de plus près certaines données concernant le nombre de mois passés à l'aide de dernier recours, avant leur participation au Programme. Il est nécessaire de faire quelques déductions concernant le nombre de mois en emploi des prestataires en partant du nombre de mois cumulatifs sur l'aide de dernier recours de ceux-ci. Tout d'abord, l'étude Relance mentionne que "près de la moitié des participants à PAIE (47%) avait déjà participé à un ou plusieurs autres programmes" (Gouvernement du Québec : 1991). De ce fait, il existe deux catégories de prestataires; ceux ayant participé à un ou plusieurs programmes (soit 47% du total) et la catégorie des prestataires n'ayant jamais participé. Le temps que passe un prestataire au sein d'un programme d'employabilité ne se retrouve pas comptabilisé dans le nombre de mois cumulatifs sur la sécurité du revenu. Cependant, pour cette étude, ce temps sera inclus au nombre cumulatifs de mois passés à la sécurité du revenu puisque la mise en oeuvre d'un programme d'employabilité demande aux contribuables un financement qui, ordinairement n'aurait pas lieu, si le prestataire avait réintégré le marché du travail.

À l'aide de ces données, le pourcentage de temps possiblement en emploi des prestataires peut être calculé. Tout d'abord, la moyenne du nombre de mois sur l'aide de dernier recours est évaluée pour chaque catégorie. Par la suite, ce chiffre est soustrait et par la suite divisé par le nombre total de mois que l'on retrouve entre 1978 et 1990 soit 144. Ainsi, le nombre de mois

possiblement en emploi des prestataires recensés est obtenu. Ces résultats sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 4 Pourcentage du temps possiblement en emploi

Type de prestataire	Nombre de mois cumulatif sur l'aide de dernier recours	Nombre et pourcentage de prestataires	Moyenne de mois sur l'aide de dernier recours (1)	Nombre de mois entre 1978 et 1990 ne recevant aucune prestation 144 mois - (1)=2	Pourcentage du temps possiblement en emploi des prestataires entre 1978 et 1990 (2)/ 144* 100= (3)
Prestataire sans participation aux programmes	24 mois et moins	(464) 32%	12	132	92%
	25 à 60 mois	(388) 27%	43	101	70%
	plus de 60 mois*	(590) 41%	60	84	58%
Prestataire ayant au moins participé à un programme	30 mois et moins	(411) 32%	15	129	90%
	31 à 66 mois	(345) 27%	49	95	66%
	plus de 66 mois	(523) 41%	66	78	54%

\* La construction du questionnaire de l'étude Relance ne permet pas de connaître exactement le temps passé des prestataires sur l'aide de dernier recours. Ainsi, la moyenne a été établie à 60 mois ce qui pourrait avoir pour effet d'augmenter la valeur de  $p$  et par le fait même augmenter celle de  $r$ .

L'étude de Gera estime la probabilité de trouver un emploi en calculant la proportion du temps passé dans la population active avant l'adhésion au programme d'employabilité. Dans cette étude, la moyenne du temps possiblement en emploi des prestataires sera interprétée comme étant la probabilité de trouver un emploi ( $p$ ). La moyenne des pourcentages du temps possiblement en emploi des prestataires ayant participé à au moins un programme antérieurement à PAIE sera intégré dans le calcul de  $p$ :

$$(0,32 \times 129) + (0,27 \times 95) + (0,41 \times 78) = 98,91$$

Ce nombre se divise par le nombre maximal de mois entre 1978 et 1990 soit 144.

$$98,91 / 144 \times 100 = 69\%$$

Ainsi, le pourcentage obtenu représente la probabilité de trouver un emploi pour un prestataire sans l'intervention gouvernementale. Ce  $p$  servira ultérieurement dans cette étude, plus précisément, dans la mesure d'impact du programme sur l'emploi et dans l'analyse coûts/bénifices. De plus, ce  $p$  est primordial dans le calcul du taux de rabais qui s'obtient par la formule suivante :

1- Probabilité de trouver un emploi ( $p$ ) = Taux de rabais ( $r$ )

1- 69% = 31% =  $r$  Ce taux de rabais sera utile lors du calcul des effets nets de PAIE sur l'emploi.

#### **4.1.4.2. L'effet net du Programme sur la création d'emploi**

Pour réussir à mesurer l'effet net du programme sur l'accroissement des emplois, l'utilisation d'une formule qui tient compte de l'effet de déplacement ( $D$ ) et des pertes sèches ( $PS$ ) que crée la mise en oeuvre d'un programme de subventions à l'emploi est de mise. Il y a effet de déplacement lorsque chaque poste créé dans le secteur temporaire par le biais du Programme fait perdre un emploi dans le secteur permanent. Pour leur part, les pertes sèches font référence au fait que, sans le programme de subventions à l'emploi, l'employeur aurait tout de même embauché du personnel. Ces effets peuvent intervenir et ainsi modifier les impacts attendus du Programme. Dans le cas de l'objectif de créations d'emplois, ces effets peuvent contribuer davantage à financer les entreprises plutôt qu'à augmenter le nombre véritable d'emplois disponibles sur le marché. Il s'avère donc nécessaire de tenir compte de l'estimation des ces effets afin de bien évaluer l'impact du Programme sur la création d'emploi au sein de l'économie québécoise.



Le tableau qui suit tient compte de l'effet de déplacement ainsi que du pourcentage de la perte sèche afin d'obtenir le nombre net d'emploi créé par le Programme. Il est à noter que l'effet de déplacement a été estimé à 20% pour la province québécoise (Gera:1988). Ce taux résulte du fait qu'une entreprise aurait embauché du personnel malgré l'existence du Programme. Il s'agit alors, pour celle-ci, d'un gain inattendu. En ce qui concerne le pourcentage de la perte sèche, celui-ci correspond au taux de rabais calculé précédemment soit 31%. Ce taux vient affirmer que la hausse réelle de l'emploi suite au Programme est de 69%. À titre comparatif, Gera dans l'analyse du programme de crédit d'impôt à l'emploi a estimé le pourcentage de l'effet de déplacement à 14% et celui des pertes sèche à 63%.

**Tableau 5 Effets nets de PAIE sur la création d'emploi**

Année	Pourcentage de l'effet de déplacement (1)	Pourcentage de la perte sèche (2)	Pourcentage de réajustement (1) + (2) = (3)	Pourcentage net des emplois créés par PAIE (100 - (3)) = (4)	Nombre total d'emplois subventionnés par PAIE (5)	Nombre net d'emplois créés dans le cadre de PAIE ((5) X (4)/100) (6)
1989-90	20%	31%	51%	49%	944	463
1990-91	20%	31%	51%	49%	9,361	4,587
1991-92	20%	31%	51%	49%	12,533	6,141
1992-93	20%	31%	51%	49%	16,005	7,842
1993-94	20%	31%	51%	49%	22,067	10,812
1994-95 (estimé)	20%	31%	51%	49%	19,950	9,776
TOTAL					80 860	39 621

Si l'on tient compte de l'effet de déplacement ainsi que celui des pertes sèches, on obtient alors un nouveau total du nombre d'emplois créés grâce à la mise en oeuvre de PAIE. Au total, 39 621 nouveaux emplois ont été créés depuis 1989.

#### **4.2. L'atteinte des objectifs du Programme**

À cette étape de l'évaluation, il s'agit de comparer les objectifs du programme avec les impacts observés. Est-ce que le programme a atteint les objectifs fixés? Par le biais des résultats obtenus lors de la mesure des impacts du Programme, l'atteinte des objectifs peut être mesurée. Tout d'abord voici un bref rappel des deux objectifs du Programme :

- Intégrer ou réintégrer les prestataires de la sécurité du revenu aptes à occuper un emploi rémunéré au taux du marché.
- Accroître le nombre d'emplois disponibles sur le marché.

L'objectif concernant l'intégration ou la réintégration des prestataires a, en partie, été atteint. Seul, certains groupes de prestataires spécifiques tel les femmes, les personnes ayant une scolarité de niveau secondaire 3 et 4, ainsi que les personnes ayant une présence cumulative de plus de deux ans sur la sécurité du revenu ont démontré des résultats positifs concernant leur réintégration à moyen et long terme au marché du travail suite à leur participation à PAIE. Si PAIE n'a pas complètement atteint son objectif, c'est en partie dû à l'énoncé de celui-ci qui est hors de portée. Quel programme ou quelle mesure peut se vanter de réintégrer les chômeurs de longue durée sur le marché du travail suite à leur participation? PAIE agit plutôt à titre de passerelle vers l'emploi. C'est-à-dire qu'à défaut d'une intégration professionnelle, le Programme offre plutôt une intégration sociale du prestataire. Ceci permet sûrement de diminuer l'écart déjà existant entre le monde du travail et l'aide de dernier recours en plus de doter le prestataire d'une

expérience de travail. Ce Programme permet probablement au prestataire d'accumuler certains outils en vue d'une future réintégration sur le marché du travail. Le premier objectif du Programme doit donc être révisé pour ainsi être plus réaliste et davantage relié à la situation existante. L'objectif pourrait donc s'énoncer comme suit : augmenter les chances d'intégration ou de réintégration du prestataire de la sécurité du revenu apte à occuper un emploi sur le marché du travail. De cette façon, si un prestataire participant réussit, par le biais du Programme, à réintégrer le marché du travail l'objectif du Programme ne sera pas pour autant erroné.

Le deuxième objectif soit celui d'accroître le nombre d'emplois disponibles sur le marché a été atteint. En effet, comme nous l'avons vu lors de la démonstration du tableau des effets nets sur la création d'emploi, PAIE a contribué depuis 1989 à créer 39 621 emplois. Comme l'énoncé de l'objectif n'était pas précis en ce qui concerne le nombre d'emplois que le Programme contribuerait à créer, il demeure difficile d'affirmer que le programme n'a aucunement contribué à créer de l'emploi. Par ailleurs, comme l'objectif n'était point précis en ce qui concerne la nature des emplois créés, il est difficile de porter un jugement sur le type, la nature et même le nombre de ces emplois. Par contre, il est possible d'affirmer que le programme a bel et bien contribué à accroître le nombre d'emplois disponibles sur le marché du travail québécois.

#### **4.3. Le rendement absolu des ressources**

Le rendement absolu des ressources, permet de mettre en lumière le rendement du moyen d'intervention choisi afin de pallier à la situation insatisfaisante. En d'autres mots, les coûts d'un tel programme comparativement aux bénéfices que celui peut apporter à la société en général

doivent être analysés. Pour ce faire, les prochaines lignes présenteront une analyse coûts/bénéfices du Programme.

Les coûts retenus afin de réaliser cette analyse sont les coûts d'administration du Programme ainsi que les montants des subventions accordées. Tel que mentionné lors de la description des intrants du Programme, le coût d'administration d'un programme tel le stage en milieu de travail requiert une somme de 1 616\$ par prestataire. Étant un programme similaire à PAIE, ce montant peut être considéré dans le calcul des coûts du Programme. En ce qui concerne les montants des subventions accordées dans le cadre de PAIE de 1989 à 1994, les données présentées dans le tableau 2 soit celui des extrants du Programme seront utilisées. En dernier lieu, le total des coûts est multiplié par 1,60\$ afin de tenir compte du coût d'option social des fonds publiques. «Une recherche récente sur le coût de l'imposition indique que chaque dollars additionnel de revenu peut coûter au contribuable jusqu'à un dollars quatre-vingts cents, ceci dû à la perte sèche de taxation et au coût administratif des fonds publiques» (Constantatos et West : 1991 ; 27).

La composante des bénéfices retenue correspond aux montants économisés par le gouvernement en allocations des prestataires sur l'aide de dernier recours. Afin de calculer ces montants, l'allocation mensuelle moyenne des prestations de la sécurité du revenu (575\$) a été multiplié par le nombre de prestataires participant annuellement au Programme. Par la suite, ce chiffre a été multiplié par le temps de participation maximale au Programme soit 6,5 mois. Finalement, ce résultat a été ajusté afin de tenir compte du pourcentage de l'effet de déplacement (20%) et du pourcentage des pertes sèches (31%) créées par le Programme.

Par ailleurs, l'analyse coûts/bénéfices présentée tient compte de la valeur de production. Celle-ci correspond à la valeur des biens et services que produit le prestataire lorsque celui-ci prend part aux activités de production de l'entreprise d'accueil. Cette production s'ajoute normalement au calcul du produit national puisqu'elle représente un gain au sein de notre société et que sans le Programme, il est possible qu'une partie de cette production n'aurait pas eu lieu. Cette valeur de production est estimée à partir du coût unitaire du travail, c'est-à-dire le nombre d'heures travaillées par le prestataire multiplié par son salaire horaire. Il est à noter que la valeur de production calculée ne tient pas compte du calcul du coût social du temps rattaché aux loisirs de l'individu. Ainsi, la valeur de production serait quelque peu surrestimée. La valeur de production calculée est, par la suite, ajustée afin de tenir compte des pertes sèches et de l'effet de substitution.

Bien sûr, il existe plusieurs autres types de bénéfices rattachés à la mise en oeuvre d'un programme de réintégration. Par exemple, l'accroissement du revenu des prestataires en emploi contribue certainement à l'augmentation de la demande des biens et services. Le calcul de ces bénéfices et bien d'autres n'ont pas été pris en compte dans notre analyse car ceux-ci sont plus souvent qu'autrement de nature qualitative et surtout difficilement mesurables en terme monétaire.

Le tableau qui suit présente les valeurs rattachées à chaque composante des coûts et des bénéfices ainsi que celle reliées à la valeur de production des prestataires participant à PAIE. Finalement, le tableau présente le bénéfice net, c'est-à-dire, la différence entre le bénéfice total et la valeur de production.

Tableau 6 Analyse coûts/bénéfices

Composante des coûts /bénéfices	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95 (estimé)
Coût d'administration du programme	1525 504\$	15 127 376\$	20 253 328\$	25 864 080\$	35 660 272\$	32 239 200\$
Coût des subventions accordées et nombre d'emploi créé	492 100\$ (944)	18 401 300\$ (9 361)	33 908 100\$ (12 533)	42 961 700\$ (16 005)	65 078 000\$ (22 067)	71 823 900\$ (19 950)
Total des coûts	2 017 604\$	33 528 676\$	54 161 428\$	68 825 780\$	100 738 272\$	104 063 100\$
Total des coûts ajustés en fonction du coût d'option social (1.60\$)	3 228 166\$	53 645 882\$	86 658 285\$	110 121 248\$	161 181 235\$	166 500 960\$
Économie en allocation des prestataires*	1 728 818\$	17 143 501\$	22 952 622\$	29 311 157\$	40 412 951\$	36 535 931\$
Total des bénéfices-total des coûts ajustés	-1 499 348\$	-36 502 381\$	-63 705 663\$	-80 810 091\$	-120 768 284\$	-129 965 029\$
Valeur de la production	2 139 060\$	21 191 940\$	28 371 420\$	36 230 040\$	49 951 440\$	45 165 120\$
Bénéfice net	639 712\$	-15 310 441\$	-35 334 243\$	-44 580 051\$	-70 816 844\$	-84 799 909\$

\* Ce calcul ne comprend pas les économies qui auraient pu être réalisées en allocation d'assurance-chômage.

Comme le montre le tableau ci-dessus, le Programme produit des bénéfices nets de 639 712 \$ en 1989. Par contre, de 1990 à aujourd'hui, le Programme coûte aux contribuables davantage de ce qu'il rapporte à la société. L'année financière 1994-95 sera des plus coûteuses pour la mise en oeuvre de ce Programme. En effet, selon les calculs présentés, le programme devrait atteindre des pertes de l'ordre de près de 85 millions. Comment peut-on expliquer que le Programme ait connu un bénéfice net durant la première année alors que depuis 1990 celui-ci n'a connu que des pertes pour les contribuables?

Afin d'expliquer ceci, regardons de plus près les composantes des coûts du tableau 8. Tout d'abord, on remarque que le coût des subventions accordées augmente considérablement comparativement au nombre d'emplois créés. Vérifions cette affirmation dans le tableau suivant :

Tableau 7 Coût par emploi créé

	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95 (estimé)
Subventions accordées	492 100\$	18 401 300\$	33 908 100\$	42 961 700\$	65 078 000\$	71 823 900\$
Emplois créés	944	9 361	12 533	16 005	22 067	19 950
Coût par emploi	<b>521\$</b>	<b>1 966\$</b>	<b>2 706\$</b>	<b>2 684\$</b>	<b>2 949\$</b>	<b>3 600\$</b>

Les sommes monétaires allouées afin de créer un emploi dans le cadre du Programme ont connu une augmentation croissante de 1989 à aujourd'hui. En effet, en 1989 le Programme accordait 521\$ pour la création d'un emploi tandis qu'en 1994 ce montant s'élevait à 3 600\$. Considérant la subvention accordée en 1994 soit 3 600\$, l'employeur reçoit en moyenne 600\$ par mois du gouvernement dans le but de contribuer en partie ou au total du salaire du prestataire travaillant au sein de son entreprise. Le coût de l'aide apportée n'est donc pas excessif considérant le coût de la main d'oeuvre d'aujourd'hui. Regardons maintenant de plus près d'autres données de l'analyse coûts/bénéfices et calculons le ratio entre la valeur de production et les subventions accordées par le gouvernement.

Tableau 8 Ratio de la valeur de production et des subventions accordées

	1989-90	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95 (estimé)
Valeur de la production	2 139 060\$	21 191 940\$	28 371 420\$	36 230 040\$	49 951 440\$	45 165 120\$
Subventions accordées	492 100\$	18 401 300\$	33 908 100\$	42 961 700\$	65 078 000\$	71 823 900\$
<b>Ratio</b>	<b>4,35</b>	<b>1,15</b>	<b>0,83</b>	<b>0,84</b>	<b>0,76</b>	<b>0,63</b>

Comme le montre le tableau 10, les ratios diminuent considérablement entre 1989 et 1995 passant respectivement de 4,35 à 0,63. Encore une fois, les deux premières années du Programme se sont avérées rentables pour la société. Le ratio de 1989 soit 4,35 montre que la valeur de production a été un peu plus de quatre fois supérieure aux subventions octroyées. Par contre, l'année financière 1994-95 possède un ratio de 0,63 ce qui démontre que la valeur de production est inférieure de 37 % aux sommes investies.

Pour être rentable en terme coûts/bénéfices, il faut que le Programme rapporte plus que ce qu'il coûte. La valeur production doit donc être plus grande que les sommes investies par le gouvernement. Ceci a été le cas durant la première année de la mise sur pied du Programme. Par contre, les années suivantes (1990 à 1995), le gouvernement a investi davantage de ressources sans toutefois créer un nombre d'emplois nécessaires afin d'atteindre une valeur de production supérieure aux sommes investies.

#### **4.3.1. Calcul du bénéfice net du Programme en variant le coût d'option social et la valeur de production.**

Afin de développer davantage l'analyse précédente, une analyse coûts/bénéfices sera exécutée. Toutefois, certaines données seront modifiées. Le coût d'option social variera entre 1\$ et 1,80\$ tandis que la valeur de production variera entre 50% et 150% de sa valeur actuelle (tableau 8). Par ailleurs, la durée du Programme variera aussi passant de 4.5 mois à 8.5 mois. Comme l'évaluation précise de ces données est difficile, il s'avère important du moins, d'obtenir une échelle de valeur afin de bien visualiser et comprendre le phénomène. Afin de se faire, une



seule année a été retenu afin de passer le test de robustesse, soit l'année 1993-94 qui représente l'année la plus récente, non-estimée.

**Tableau 9 a) Bénéfice net de l'année 1993-94 lorsque le programme a une durée de 4.5 mois.**

	Valeur de production		
Coût option social	24 975 720\$	49 951 440\$	74 927 160\$
1\$	-47 786 502\$	-22 810 782\$	2 164 938\$
1,30\$	-78 007 984\$	-53 032 264\$	-28 056 544\$
1,60\$	-108 229 465\$	-83 253 745\$	-58 278 025\$
1,80\$	-128 377 120\$	-103 401 400\$	-78 425 680\$

**Tableau 9 b) Bénéfice net de l'année 1993-94 lorsque le programme a une durée de 6.5 mois**

	Valeur de production		
Coût option social	24 975 720\$	49 951 440\$	74 927 160\$
1\$	-35 352 702\$	-10 376 982\$	14 598 738\$
1,30\$	-65 574 184\$	-40 598 464\$	-15 622 744\$
1,60\$	-95 795 665\$	-70 819 945\$	-45 844 225\$
1,80\$	-115 943 320\$	-90 967 600\$	-65 991 880\$

**Tableau 9 c) Bénéfice net de l'année 1993-94 lorsque le programme a une durée de 8.5 mois**

	Valeur de production		
Coût option social	24 975 720\$	49 951 440\$	74 927 160\$
1\$	-22 918 902\$	2 056 818\$	27 032 538\$
1,30\$	-53 140 384\$	-28 164 664\$	-3 188 944\$
1,60\$	-83 361 865\$	-58 386 145\$	-33 410 425\$
1,80\$	-103 509 520\$	-78 533 800\$	-53 558 080\$

Comme le montre bien les tableaux ci-dessus, le Programme aurait un bénéfice net seulement dans le cas où le coût d'option social serait égal à 1\$. C'est-à-dire que chaque dollar investi par le contribuable est distribué dans le Programme sans aucun coût additionnel. De plus, la valeur de production devra minimalement correspondre à celle calculée dans le tableau 8 et la durée du Programme devra être prise en compte afin d'obtenir un bénéfice net à la fin de l'année fiscale.

#### **4.4. Le rendement du Programme comparativement à d'autres programmes**

À cette étape du processus d'évaluation de programme, il s'agit d'effectuer une comparaison entre la productivité du moyen d'intervention du Programme et celle d'autres moyens d'intervention, au pays ou à l'étranger, visant aussi la réintégration des personnes et/ou l'accroissement des emplois sur marché du travail.

«Puisque l'évaluation de programme cherche à poser ultimement un jugement sur la valeur de toute intervention gouvernementale, il devient nécessaire, après l'estimation du rendement absolu des ressources, de comparer la performance du programme à cet égard avec d'autres modes d'intervention possibles.» (Marceau : 1991).

Ainsi, nous serons en mesure de connaître la valeur du moyen d'intervention mise en oeuvre par le Programme. Pour ce faire, nous présenterons d'une part, les résultats de l'évaluation du programme de renforcement des services l'emploi de la Suède et d'autre part, le programme américain de primes monétaires aux employeurs et prestataires de l'assurance-chômage.

#### **4.4.1. La difficulté de comparer diverses évaluations**

Depuis les années '80, l'évaluation des programmes d'emplois et des mesures sociales ont connu une importance grandissante au Canada ainsi que dans plusieurs autres pays. Cet intérêt peut en partie s'expliquer par les difficultés économiques rencontrées par ces pays au cours des dernières années. Le Secrétariat de l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique) a réuni en 1989, des spécialistes en évaluation afin d'examiner les différentes méthodes d'évaluation et tenter de mettre en commun les diverses expériences dans ce domaine. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le choix d'une méthode d'évaluation dépend de plusieurs facteurs (temps, sommes monétaires allouées, contexte politique...) De plus, au sein des pays membre de l'OCDE, nous constatons une différence non seulement dans le choix de la méthode d'évaluation mais aussi en ce qui concerne l'importance accordée à l'évaluation de programme dans le processus politique. Cette différence sera brièvement abordée lors de la description des expériences suédoise et américaine. Ainsi, une certaine prudence est requise à l'étape de la comparaison entre les diverses évaluations. Par contre, il est important de souligner que sans cette comparaison, "il est rigoureusement impossible de savoir empiriquement si le mode d'intervention à la base du Programme a été un bon choix" (Marceau : 1992; 470).

#### **4.4.2. L'expérience Suédoise**

Depuis les années '60, la Suède s'est dotée de plusieurs programmes et politiques touchant le marché du travail. Les moyens financiers octroyés dans ce domaine ont même atteint 4% du PNB suédois durant les périodes de ralentissement économiques (1976-77, 1982-83). Ce

pays connaît un taux de chômage inférieur aux autres pays du continent européen avec un taux de chômage record en 1983 de 3,5%. Cependant, les activités d'évaluation n'ont pas suivi cette tendance. En effet, il n'existe que sept études portant sur les programmes d'emploi en Suède (OCDE : 1991). Regardons de plus près les résultats d'une de ces évaluations soit : l'étude de Delander (1978) sur le programme de renforcement des services à l'emploi.

#### **4.4.2.1 Le programme de renforcement des services d'emploi**

Tout comme le Canada, la Suède possède des bureaux d'emploi où les chômeurs et les entreprises transigent certains emplois. Les dépenses octroyées pour le fonctionnement de ces bureaux ont considérablement augmenté depuis la fin des années 1970. Afin de connaître l'impact de ces bureaux d'emploi sur la réintégration des chômeurs sur le marché du travail, Delander (1978) a fait une évaluation. Cette étude est unique en Suède car elle est la seule à avoir utilisé la méthode expérimentale afin d'évaluer le marché du travail suédois. Cette enquête a été réalisée en 1974 dans la ville d'Eskilstuna. La population étudiée consistait à 400 chômeurs inscrits au bureau d'emploi de cette municipalité depuis au moins trois mois. Le groupe expérimental composé de 216 personnes a utilisé les services du bureau d'emploi pendant 7,5 heures entre le 10 mars et le 6 juin 1975. Pour sa part, le groupe contrôle (194 personnes) a utilisé ce même service durant la même période de temps mais pour une période de 1,5 heures. Les données ont été recueillies au début, à la fin et neuf mois après l'expérience. Les résultats de cette expérience sont présentés dans le tableau suivant :

Tableau 10 Résultats de l'expérience à Eskilstuna

	Groupe expérimental	Groupe contrôle
% de personnes ayant un emploi à la fin de la période expérimentale	48	34
Semaine de chômage entre le début de l'expérience et le contrôle 9 mois plus tard	11	18
Gains mensuels moyens des personnes en emploi	KrS 3 588	KrS 3 386
% des personnes occupant un emploi permanent	92	68
% des personnes ayant une attitude négative à l'égard de la qualité du travail	12	27

Source : Delander (1978)

Toutes les mesures montrent un net avantage du groupe expérimental comparativement au groupe contrôle. L'étude conclut que l'augmentation de la fréquentation des centres d'emploi par les prestataires semble avoir un effet bénéfique sur la réintégration des chômeurs. Par ces résultats, on constate que les bureaux d'emploi jouent un rôle positif dans la recherche d'un emploi chez les Suédois.

#### 4.4.3. L'expérience américaine

L'évaluation des politiques et des programmes gouvernementaux aux États-Unis remonte à plusieurs décennies. La venue du Système de Planification, Programmation et de Budgétisation (PPB) durant les années '60 a modernisé quelque peu les techniques d'évaluation en posant de nouvelles bases tel : la définition des objectifs des programmes, la mesure des coûts et des résultats et la comparaison avec d'autres moyens d'intervention. En 1965, le PPB sera étendu à toutes agences américaines. En 1970, l'application de ce système sera supprimée.

Malgré cet échec, l'évaluation de programme progressera et elle fera partie des expériences de recherche en sciences sociales et non plus seulement de l'administration publique. Elle est désormais considérée comme une science. De ce fait, les méthodes de recherche se raffineront grâce à la compréhension du phénomène de biais de sélection. De plus, les avantages des méthodes expérimentales et non expérimentales seront débattues par les experts.

Finalement, les États-Unis sont considérés comme étant un chef de file en ce qui concerne l'évaluation des programmes utilisant la méthode expérimentale afin d'évaluer les mesures sociales (OCDE : 1991). Contrairement à la Suède, l'évaluation de programme est bien encrée au sein du processus politique. De ce fait, plusieurs politiques sociales concernant l'emploi ont été évaluées. Afin de comparer PAIE, le Programme de primes monétaires sera brièvement décrits dans les prochaines lignes ainsi que les résultats de son évaluation.

#### **4.4.3.1. Le programme de primes monétaires aux employeurs et aux employées .**

Le Département de la Sécurité d'emploi de l'Illinois a réalisé une étude expérimentale afin de déterminer l'efficacité du programme de primes monétaires aux employeurs et aux prestataires d'assurance-chômage. La première partie de l'étude consistait à déterminer l'impact du programme sur les prestataires et la deuxième partie chez les employeurs. Cette évaluation a été réalisée au cours des années 1984 et 1985 dans 22 centres d'emploi de l'état de l'Illinois et elle a été une bonne occasion de vérifier l'impact d'une variation dans la politique habituelle d'octroi des prestations d'assurance-chômage sur le comportement des individus.

Le programme consistait à offrir 500\$ aux prestataires d'assurance-chômage qui trouve un emploi en moins de 11 semaines. L'emploi trouvé devait obligatoirement être composé de trente heures et plus par semaine. De plus, celui-ci devait être conservé pour une période minimale de quatre mois. Cette prime avait pour but d'inciter les prestataires à trouver un emploi plus activement et ainsi être de retour plus rapidement sur le marché du travail. Il est à noter que le montant de 500\$ représentait durant les années de l'étude quatre semaines de prestations d'assurance-chômage, ce qui demeure un incitatif raisonnable afin de trouver un emploi.

Le programme offrait aussi 500\$ à tout employeur qui promettait d'embaucher un prestataire pour une période minimale de quatre mois au sein de son entreprise. Il est à noter que l'employeur devait engager le prestataire avant que celui-ci reçoive plus de onze semaines de prestations d'assurance-chômage.

Les participants à cette étude devaient être éligibles à 26 semaines d'allocation d'assurance-chômage, être âgés entre 20 et 55 ans, être enregistrés dans un des 22 centres d'emploi désignés aux fins de cette étude. Au total, 3 952 personnes ont participé à l'étude. Par le biais d'une distribution aléatoire, les prestataires ont été assignés dans trois différents groupes soit le groupe contrôle, le groupe expérimental des prestataires et le groupe expérimental des prestataires-employeurs.

L'étude a démontré des résultats concluant en ce qui concerne le moyen d'intervention choisi par le programme. En effet, les allocations gouvernementales pour les prestataires d'assurance-chômage ont diminué de 158\$ et la moyenne du nombre de semaines passées sur l'assurance-chômage a diminué significativement de 1,15 semaine pour les participants au Programme comparativement au groupe contrôle. Pour sa part, le programme

prestataire-employeur a lui aussi été concluant. Les femmes qui participaient au Programme ont obtenu 164\$ de moins en prestations d'assurance-chômage et le nombre de temps passé sans emploi a diminué d'une semaine. De plus, le ratio bénéfices/coûts obtenu lors de l'évaluation de ce Programme s'élève à 2,32 pour le programme des prestataires et à 4,29 pour celui des employeurs. L'étude mentionne que plusieurs participants à l'étude, qui étaient admissibles à recevoir la prime de 500\$, n'ont pas pris les mesures nécessaires afin d'obtenir cette somme. Ainsi, le ratio bénéfices/coûts est haussé. Par contre, si 100% des participants à l'étude se prévalaient de la prime, alors les ratios s'établiraient comme suit : 1,26 pour le programme des prestataires et 1,17 pour les employeurs. Malgré cette baisse, ces ratios montrent que le programme est tout de même rentable.

#### **4.4.4. Comparaison du rendement des divers moyens d'intervention**

Malgré qu'il soit difficile de comparer le rendement de divers moyens d'intervention, il n'en demeure pas moins que cette étape est cruciale afin de déterminer la validité du moyen choisi afin de réintégrer les prestataires et accroître le nombre d'emplois disponibles. Il est à noter qu'il s'agit d'une comparaison *grosso modo* des programmes choisis car chacun d'eux ont été évalué différemment. Les prochaines lignes fourniront une analyse critique du moyen d'intervention choisi par PAIE à la lumière du rendement des autres moyens d'intervention que nous avons vu précédemment.

Le programme de renforcement des services en emploi, le programme de primes monétaires aux employeurs et employés ainsi que le programme PAIE ont été mis sur pied dans le même but, soit de réintégrer les prestataires de longue durée et/ou accroître le nombre



d'emploi. Cependant, chaque programme utilise une stratégie différente afin de résoudre le problème à l'origine de l'intervention. Ainsi, le programme de renforcement en emploi propose d'augmenter le nombre d'heures de fréquentation des prestataires au centre d'emploi afin d'augmenter leur chance de réintégration. Pour sa part, le programme de primes monétaires offre 500\$ au prestataire qui se trouve un emploi à l'intérieur de onze semaines de prestations d'assurance-chômage ou encore à un employeur qui décide d'engager un prestataire. Enfin, PAIE octroi une subvention à l'employeur qui permet de défrayer une partie ou l'ensemble du salaire du prestataire engagé au sein de son entreprise. Si l'on compare ces trois moyens d'intervention, quel est celui qui s'avère à la fois le plus efficace afin de réintégrer les prestataires tout en étant le plus rentable financièrement pour la société? Afin de répondre à cette question, regardons de plus près la productivité de chaque moyen d'intervention.

Tout d'abord, l'évaluation du programme suédois de renforcement des services en emploi a montré des résultats très encourageants concernant la réintégration. En effet, le pourcentage de personnes ayant un emploi à la fin de la période d'évaluation s'élève à 48% pour le groupe expérimental comparativement à 38% pour le groupe contrôle. De plus, le nombre de semaines passées à l'assurance-chômage a considérablement diminué, les gains monétaires se sont avérés plus élevés et enfin, le groupe expérimental a trouvé majoritairement, un emploi permanent. Du point de vue de la réintégration des prestataires, ce programme semble efficace. Mais qu'en est-il de son coût? L'évaluation du programme ne fait pas mention du coût du fonctionnement des centres d'emploi suédois. Par contre, possédant un fonctionnement similaire aux centres d'emploi canadien, et étant instaurés depuis déjà plusieurs années, ces centres ne nécessitent pas de nouveaux investissements de la part des contribuables. De plus, le programme de

renforcement en emploi fait déjà parti du mandat des centres d'emploi c'est-à-dire d'offrir un lieu où les employeurs et les prestataires peuvent transiger des emplois. Ce type de programme peut facilement s'appliquer dans tous les pays où il existe des centres d'emploi et ce, à peu de frais supplémentaires pour les contribuables. Ce programme est donc accessible, efficace et peu coûteux pour les pays où les centres d'emploi existent déjà.

En ce qui concerne le rendement du programme de primes monétaires aux employeurs et aux employés, celui-ci a connu aussi une évaluation positive. En effet, l'évaluation de ce programme a démontré que les primes offertes aux participants ont contribué à diminuer le nombre de semaines sans emploi des prestataires. Parallèlement à cela, les allocations d'assurance-chômage émises par le gouvernement ont elles aussi diminué. Cet incitatif monétaire s'est avéré un outil efficace afin de modifier le comportement des prestataires dans la recherche d'un emploi. De plus, le ratio bénéfices/coûts a montré que le programme apporte plus de bénéfices que de coûts (ratio de 1,26 pour le programme des prestataires et 1,17 pour celui des employeurs).

En ce qui concerne PAIE, nous avons vu dans le rendement absolu des ressources que le moyen d'intervention choisi par le Programme a été rentable pour les deux premières années de sa mise en oeuvre. Par contre, depuis 1991, le programme a coûté plus cher aux contribuables que ce qu'il a rapporté. En effet, le bénéfice net calculé pour 1994-95 s'élève à -84 799 909\$. Par contre, la mesure des impacts du programme a toutefois démontré que celui-ci a contribué à

créer des emplois et à intégrer certaines catégories de prestataires. Le tableau suivant fait la synthèse de différents rendements des programmes :

Tableau 11 Tableau synthèse du rendement relatif du Programme

<b>PAIE</b>	Bénéfice net 1993-94 : -70 816 844\$ Bénéfice net 1994-95 :-84 779 909\$ Ratio (valeur prod./subvention) 1993-94 : <b>0.76</b> Ratio (valeur prod./subvention) 1994-95 : <b>0.63</b>
<b>Primes</b>	Ratio bénéfices/coûts : Programme prestataire : <b>1.26</b> Programme employeurs : <b>1.17</b>
<b>Centres d'emploi</b>	Diminution du nombre de semaines sans emploi (1,5) Augmentation des gains mensuels Emploi permanent <b>Coût peu dispendieux</b> de la mise en oeuvre de ce programme

La description du rendement des autres moyens d'intervention visant la réintégration permettent maintenant de pouvoir classer les différents moyens d'intervention par ordre de productivité. Le programme de renforcement en emploi serait, selon le classement, le plus productif, c'est-à-dire à la fois le moins coûteux pour les contribuables mais aussi le plus efficace afin d'aider les prestataires à réintégrer le marché du travail. La deuxième rang serait occupé par le programme de primes monétaires. Finalement, PAIE occupe le dernier rang en ce qui concerne l'efficacité du moyen d'intervention choisi afin de réintégrer les chômeurs de longue durée et de créer des emplois.

#### **4.5. La valeur du Programme**

Cette étape de l'évaluation permet non seulement de faire le point concernant l'efficacité du Programme afin de régler le problème mais elle s'avère aussi une excellente occasion de réfléchir sur la pertinence d'investir des ressources afin de régler ce problème.

Afin d'évaluer la pertinence d'investir des sommes gouvernementales dans le domaine de l'emploi, il est important de se questionner sur la place que le travail occupe au sein de notre société. Le marché du travail et le travail lui-même connaissent actuellement de profonds changements. En effet, on assiste à une redéfinition des rapports entre l'activité et l'emploi. C'est-à-dire que le modèle et les normes traditionnelles de travail sont remises en question. Le travail n'est plus une activité qui procure une occupation socialement reconnue c'est-à-dire que le statut social, la distribution des revenus et la répartition des rôles ne sont désormais plus reliés au travail. Une dissociation entre le travail et l'être humain prend place. Il n'existe donc plus de lien entre l'emploi occupé et le statut social de la personne (Tremblay : 1990).

Par ailleurs, le gouvernement a tendance à comprimer de plus en plus les dépenses en matière de sécurité sociale à cause de l'état précaire des finances publiques. La poursuite d'objectifs sociaux en matière de création d'emplois et de réintégration en emploi prend la forme de mesures répressives qui insécurisent les prestataires qui se voient contraints d'accepter les emplois disponibles sans regard pour le type d'emploi et les conditions offertes. De plus, malgré une certaine croissance économique, il se peut que les chômeurs de longue durée ne réintègrent pas automatiquement le marché du travail car ceux-ci possèdent plus souvent qu'autrement, un niveau de scolarité faible ainsi qu'une longue présence à la sécurité du revenu. Sans un support

quelconque tel des mesures ou programmes spéciaux, il demeure difficile de parvenir à une réintégration des chômeurs de longue durée (Gouvernement du Québec : 1991).

La création d'emploi et bien sûr, la réintégration des prestataires aptes au travail demeurent une préoccupation importante au sein de notre société car elle permet au pays d'aspirer à un bien-être et une qualité de vie de niveau supérieur pour ses citoyens et ses générations à venir. Par contre, est-ce vraiment du ressort de l'État de régler ce déséquilibre entre la demande et l'offre d'emploi?

L'étude de la raison d'être a montré que l'État n'est pas justifié d'intervenir dans cette problématique. Par contre, les dirigeants politiques continuent toujours d'investir dans des programmes tel PAIE. Ceux-ci investissent dans ces Programmes d'employabilité pour ne pas perdre l'appui des citoyens qui croient fortement en ces processus de réintégration. Par contre, les ressources consacrées à ce Programme pourraient être sûrement employées à meilleur escient à la lumière des différents moyens d'intervention vus précédemment. L'efficacité du programme est mise en doute suite à l'évaluation de celui-ci par le biais de la méthode d'évaluation employée. Les sommes investies dans ce programme sont considérables comparativement aux bénéfices que celui-ci procure à la société. La pertinence d'investir des ressources dans ce programme est mise en doute tout comme celle de dépenser des fonds publics pour la résolution de ce problème.

## **CONCLUSION**

Le Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi a été mis sur pied afin de contrer le nombre élevé de prestataires aptes au travail bénéficiant d'allocation de la sécurité du revenu. Malgré cette bonne intention, il n'en demeure pas moins que, comme l'a montré l'évaluation de ce programme, la mise en oeuvre de celui-ci devrait être révisée.

Tout d'abord, à la lumière de la théorie économique, l'État n'est pas justifié d'intervenir dans ce domaine afin de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande d'emploi car il ne s'agit pas d'une défaillance du marché mais bien d'un déséquilibre qui a été en parti créé par le biais du salaire minimum, des prestations d'assurance-chômage et de sécurité du revenu (Gera : 1989). Malgré cette théorie, le gouvernement intervient dans la réintégration des chômeurs de longue durée, au nom des contribuables, en invoquant des arguments de nature macro-économique (globalisation des marchés, taux élevé de chômage...) d'où la création de PAIE.

Le Programme d'Aide d'Intégration en Emploi possède deux objectifs principaux soit : réintégrer les prestataires aptes sur le marché du travail et accroître le nombre d'emplois disponibles. L'évaluation de ce Programme a montré que ces deux objectifs ont été atteints. Par contre, ceux-ci étant définis sans trop de précision, il s'avère difficile de nier l'atteinte de ceux-ci. Le Programme devrait redéfinir ses objectifs afin que ceux-ci soient plus réalistes.

Par ailleurs, le moyen d'intervention choisi (l'octroi de subventions) afin de pallier à la problématique à la base du problème, s'avère faible car celui-ci n'implique pas nécessairement une réintégration à moyen et à long terme des participants sur le marché du travail. C'est-à-dire que la cohérence entre les activités que proposent le Programme et les impacts espérés pourrait être améliorée car il est loin d'être certain que l'octroi de subventions aux employeurs permettent

aux prestataires de réintégrer à moyen et à long terme le marché du travail. En effet, le prestataire est la première personne concerné par sa réintégration. Ainsi, une attention particulière devrait être portée à ses besoins afin d'augmenter ses chances de réintégration.

Par ailleurs, l'analyse coûts/bénéfices a démontré que le Programme était non rentable sous sa forme actuelle. Le gouvernement investis davantage de ressources sans toutefois créer un nombre d'emplois nécessaires afin d'atteindre une valeur de production supérieure aux sommes investies.

Suite aux résultats obtenus par le biais de cette évaluation, il est clair que le Programme sous sa forme actuelle est peu rentable pour l'État. On peut même affirmer que ce Programme n'est, en général, qu'un prolongement des versements d'allocation de sécurité du revenu, d'où son inefficacité. Le problème de réintégration des chômeurs de longue durée ne possède pas de solutions faciles. Afin de réduire son ampleur, il faudrait peut-être redéfinir les règles du jeu et ainsi s'entendre sur un nouveau projet de société. Les entreprises pourraient ainsi prendre certaines responsabilités sociales afin de répondre aux besoins en emploi et l'État pourrait réduire son intervention dans ce domaine comme la théorie économique le propose. De plus, le rendement des moyens d'interventions d'autres programmes tel celui des centres d'emploi (counselling, aide à la recherche...) ont fait leur preuve concernant les coûts et les bénéfices de ceux-ci au sein de la société. Ce moyen d'intervention devrait être davantage considéré afin de parvenir à réintégrer les prestataires aptes au travail au lieu d'investir davantage dans des programmes d'employabilité à coûts élevés tel PAIE.

## BIBLIOGRAPHIE

BANE, Mary Jo and David Ellwood (1983). The Dynamics of Dependence : The Routes to Self-Sufficiency, Report Prepared for the Office of Income Security Policy, Washington, D.C., Departement of Health and Human Services.

BASSI, L. (1984). Estimating the Effect of Training Programs with Nonrandom Selection Review of Economics and Statistics, 66 (1): pp.36-42.

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL (1993). Choisir de travailler incitatifs et désincitatifs. Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 79 p.

CONSTANTATOS, Christos et Edwin G. West (1991). Measuring Returns from Education : Some Neglected Factors, Canadian Public Policy XVII, no. 2, juin, pp 127-138.

CÔTÉ, Simon (1993). Cas d'une évaluation au Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, Recueil de textes du cours d'évaluation de programme:étude de cas. École nationale d'administration publique.

DELANDER, L. (1978). Studier kring den arbetsförmödlade verksamheten, dans SOU 1978:60

FRAKER, MAYNARD (1987). The Adequacy of Comparison Group Design for Evaluations of Employment-related Programs, Journal of Human Resources, no.22, printemps, pp.194-227.

GERA, Surendra (1988). La création d'emploi dans le secteur privé. Analyse du programme de crédit d'impôt.

GOSS, GILROY & ASSOCIATES Ltd., (1989). Évaluation du programme Développement de l'emploi, CEIC, Ottawa.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1987). Pour une politique de la sécurité du revenu.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1990). Ministère de la Main d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, Rapport annuel 1990-91.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1991). Ministère de la Main d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, Rapport annuel 1991-92.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1993). Loi sur la sécurité du revenu, L.R.Q., c. S-3.1.1.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC (1994). Ministère de la Main d'oeuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle, Manuel des mesures de développement de l'employabilité et d'aide à l'emploi, programme PAIE.



LALONDE, R.J. (1986). Evaluating the Econometric Evaluation of Training Program with Experimental Data, American Economic Review, no.76, septembre, pp.604-620

LALONDE, MAYNARD (1987). How Precise are Evaluations of Employment and Training Program : Evidence from a Field Experiment. Evaluation Review, no.11, août, pp.428-451

MANSKI, GARFINKEL (1992). Evaluation Welfare and Training Programs. Harvard University Press, London, 354 p.

MARCEAU, OTIS, SIMARD (1992). La planification d'une évaluation de programme: concepts théoriques et considérations pratiques. G. Éthier et C. Beauregard (éd.), Management public, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1993.

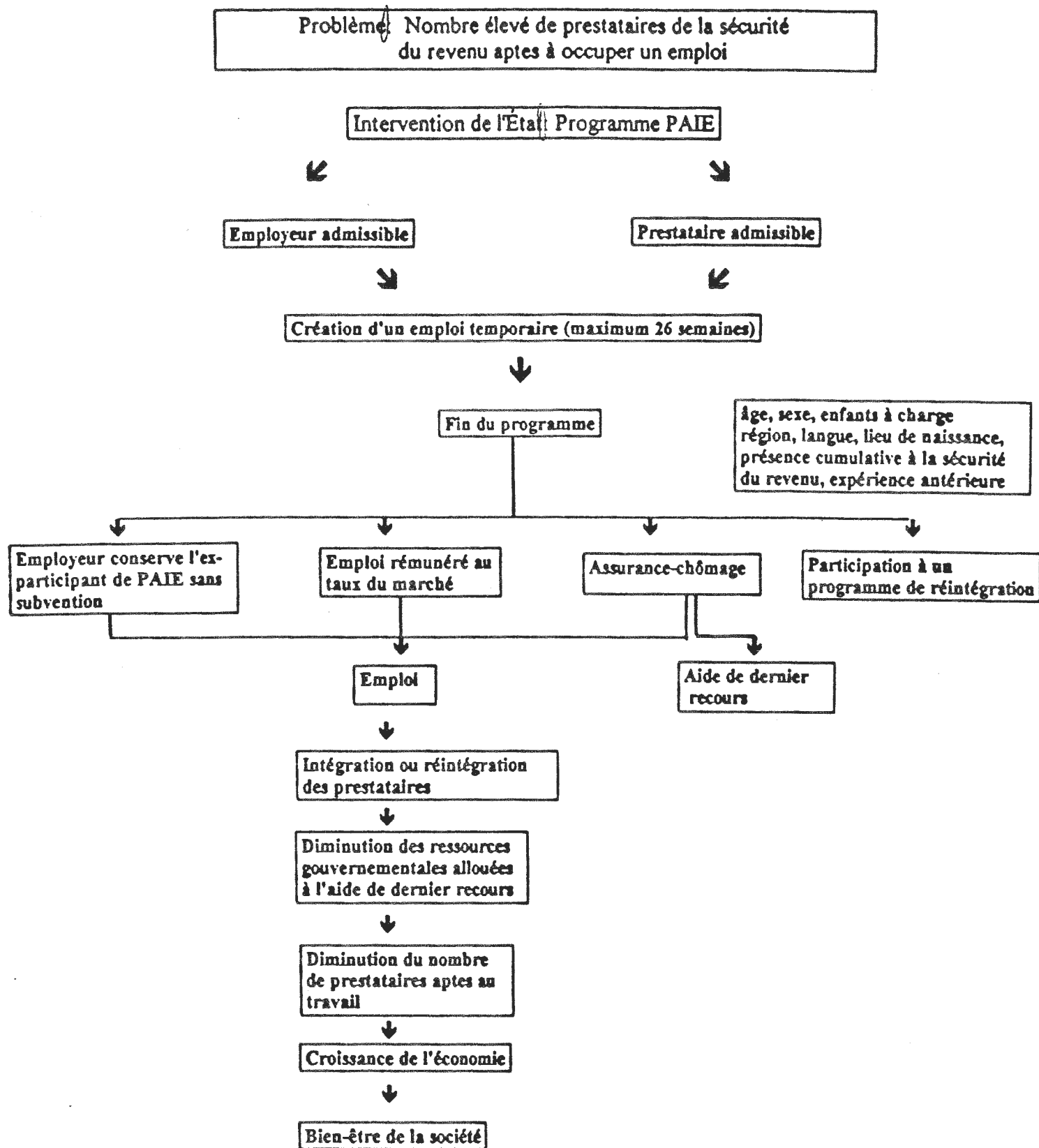
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (1991) L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales; Le point sur une question complexe, Paris, 199 p.

SPIEGELMAN, WOODBURY (1987). Bonuses to Workers and Employers to Reduce Unemployment : Randomized Trials in Illinois, American Economic Review, no.77 septembre pp.513-530.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle (1990). Économie du travail, les réalités et les approches théoriques, Éditions St-Martin, 328 p.

**ANNEXE A**  
**Théorie du programme et du problème**

Figure 1 Théorie du programme et du problème



## **ANNEXE B**

### **Données de l'étude Relance du Ministère de la Sécurité du Revenu concernant le Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi**

## Données de l'étude Relance concernant le Programme d'Aide à l'Intégration en Emploi

Nombre de mois en emploi selon les variables âge, sexe, scolarité et présence cumulative sur l'aide de dernier recours.

Âge	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
moins que 30 ans	12.93 / 11.97
entre 30 et 44 ans	21.54 / 18.36
plus que 45 ans	9.31 / 4.00

Sexe	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
Femme	26.87 / 17.84
Homme	16.90 / 16.50

Scolarité	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
inconnu	.74 / .40
moins ou égal au sec.II	9.68 / 5.56
secondaire 3 et 4	17.91 / 14.02
plus que sec.5	15.46 / 14.36

Présence cumulative à la sécurité du revenu	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
moins que 2 ans	13.51 / 14.96
entre 2 et 8 ans	20.93 / 12.70
plus que 8 ans	9.33 / 6.68

## **ANNEXE C**

**Données ajustées en tenant compte des estimations du biais de sélection**

Données du groupe expérimental ajustées de 5% à la baisse pour compenser le biais de sélection.

<b>Âge</b>	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
moins que 30 ans	12.28 / 11.97
entre 30 et 44 ans	20.46 / 18.36
plus que 45 ans	8.84 / 4.00

<b>Sexe</b>	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
Femme	25.53 / 17.84
Homme	16.06 / 16.50

<b>Scolarité</b>	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
inconnu	.70 / .40
moins ou égal au sec.II	9.20 / 5.56
secondaire 3 et 4	17.01 / 14.02
plus que sec.5	14.69 / 14.36

<b>Présence cumulative à la sécurité du revenu</b>	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
moins que 2 ans	12.83 / 14.96
entre 2 et 8 ans	19.88 / 12.70
plus que 8 ans	8.86 / 6.68

Données du groupe expérimental ajustées de 10% à la baisse pour compenser le biais de sélection.

Âge	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
moins que 30 ans	11.64 / 11.97
entre 30 et 44 ans	19.39 / 18.36
plus que 45 ans	8.38 / 4.00

Sexe	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
Femme	24.18 / 17.84
Homme	15.21 / 16.50

Scolarité	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
inconnu	.67 / .40
moins ou égal au sec.II	9.71 / 5.56
secondaire 3 et 4	16.12 / 14.02
plus que sec.5	13.91 / 14.36

Présence cumulative à la sécurité du revenu	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
moins que 2 ans	12.16 / 14.96
entre 2 et 8 ans	18.84 / 12.70
plus que 8 ans	8.40 / 6.68



Données du groupe expérimental ajustées de 15% à la baisse pour compenser le biais de sélection.

Âge	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
moins que 30 ans	10.99 / 11.97
entre 30 et 44 ans	18.31 / 18.36
plus que 45 ans	7.91 / 4.00

Sexe	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
Femme	22.84 / 17.84
Homme	14.37 / 16.50

Scolarité	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
inconnu	.63 / .40
moins ou égal au sec.II	8.23 / 5.56
secondaire 3 et 4	15.22 / 14.02
plus que sec.5	13.14 / 14.36

Présence cumulative à la sécurité du revenu	13 à 18 mois
	expérimental / contrôle
moins que 2 ans	11.48 / 14.96
entre 2 et 8 ans	17.79 / 12.70
plus que 8 ans	7.93 / 6.68